



TESE DE DOUTORAMENTO

**LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES
DE LAS CORTES GENERALES (1978-2011):
UN EJEMPLO DE PARLAMENTARISMO
INTERNACIONAL DE LOS ORGANOS
LEGISLATIVOS**

José Guillermo García Chourio

**PROGRAMA DE DOUTORAMENTO EN DEREITO
FACULTADE DE DEREITO**

**SANTIAGO DE COMPOSTELA
2016**



TESE DE DOUTORAMENTO

**LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES
DE LAS CORTES GENERALES (1978-2011):
UN EJEMPLO DE PARLAMENTARISMO
INTERNACIONAL DE LOS ORGANOS
LEGISLATIVOS**

Asdo. José Guillermo García Chourio

**PROGRAMA DE DOUTORAMENTO EN DEREITO
FACULDADE DE DEREITO**

**SANTIAGO DE COMPOSTELA
2016**

AUTORIZACIÓN DO DIRECTOR

D. Rafael García Pérez, Profesor Titular do Departamento de Dereito Público e Teoría do Estado, como director da tese de doutoramento titulada

“LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES DE LAS CORTES GENERALES (1978-2011): UN EJEMPLO DE PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE LOS ORGANOS LEGISLATIVOS”

Presentada por don José Guillermo García Chourio, alumno do Programa de “Doutoramento en Dereito”:

Autoriza a presentación da tese citada considerando que cumpre os requisitos previstos no artigo 34 do Regulamento de estudos de doutoramento da Universidade de Santiago de Compostela e declarando que, como director, non incorre nas causas de abstención e recusación previstas no artigo 28 da Ley 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

Asdo. Dr. Rafael García Pérez.

AGRADECIMIENTOS

Hago extensiva mi gratitud a la Universidad Santiago de Compostela por el otorgamiento de una beca en el marco del *Programa de Becas Banco Santander – Universidad Santiago de Compostela para estancias predoctorales destinadas a profesores e investigadores de Universidades de América Latina*, que permitió mi visita a tierras gallegas entre los años 2011 y 2013 para la realización de tres estancias de investigación en el Departamento de Derecho Público e Teoría do Estado de la Universidad. En este mismo sentido, quiero también hacer un reconocimiento a la Seconda Università degli Studi di Napoli, por la concesión de una posterior beca en el marco de su *Programma di Borse di Studio per Studenti Internazionali*, que posibilitó realizar una estancia de investigación de seis meses en el Dipartimento di Studi Europei e Mediterranei de esa Universidad en 2011. En el plano personal, agradezco la confianza brindada por el Dr. Rafael García Pérez, quien, como director-tutor, me acompañó a lo largo del desarrollo de toda la investigación. Sus acertadas recomendaciones, dichas con un tono de gran serenidad y sencillez, dan cuenta de un tipo de enseñanza basada en la humildad, que es digno ejemplo a seguir. Otras personas a quienes es un honor hacer mención son el Dr. Stelios Stavridis, de la Universidad de Zaragoza, y el Dr. Javier Plaza Bravo, Jefe del Servicio de Información Bibliográfica de la Biblioteca del Congreso de los Diputados. Dichos especialistas, respectivamente, me brindaron parte de su tiempo en conversaciones y en el préstamo de materiales bibliográficos que enriquecieron el contenido de la tesis doctoral.



RESUMOS DA TESE DOUTORAL

As actividades internacionais das Cortes Xerais (1978-2011): un exemplo de parlamentarismo internacional dos órganos lexislativos

Resumo:

O obxectivo deste estudo é analizar o traballo das Cortes Generales para apoiar a participación internacional dos seus deputados e senadores, entre 1978 e 2011. O referencial teórico desta investigación está baseada na tese parlamentarismo internacional que foi creada en 1960 por Edoardo Vita. Esta teoría é usada para mirar o fenómeno dunha forma xurídico-formal, onde se recoñece que as actividades internacionais do Parlamento ser nin unha tarefa asignada pola Constitución, pero tamén unha tarefa prohibidos por ela ao Parlamento. Foi este feito que permitiu o desenvolvemento de tales actividades. Desde esta perspectiva, estableceuse como hipótese de traballo no contexto da política exterior do Goberno e da autonomía funcional das Cámaras, as Cortes Xerais desenvolveron un conxunto de actividades internas que permitiron a participación institucional dos seus membros no internacionalmente. A análise identificou catro áreas institucionais de carácter internacional en que participaron os deputados e senadores: as asembleas parlamentarias internacionais, as conferencias parlamentarias internacionais, os grupos de amizade e de reunións parlamentarias ea produción de resolucións solidariedade internacional. Esta participación internacional foi o resultado dun proceso continuo de regularización polas Cámaras de accións illadas e informais que comezou a desenvolver a súa propia iniciativa algúns parlamentarios a partir de finais do século XIX e así permaneceu ata a chegada da democracia en 1978, cando comezaron a ser formalmente asumidas polo Parlamento como actividades da institución.

Palabras clave: Parlamentarismo internacional, relacións internacionais, diálogo parlamentario, diplomacia parlamentaria, Cortes Xerais.

The international activities of Spanish Parliament (1978-2011): an example of international parliamentarism of legislative bodies

Abstract:

The objective of this study is to analyze the work of the Cortes Generales to support the international participation of its deputies and senators between 1978 and 2011. The theoretical framework of this research is based on the international parliamentarism thesis which was created in 1960 by Edoardo Vita. This theory is used to look the phenomenon through a legal-formal perspective which supposes that the international activities of Parliament are not prohibited by political constitution. The research hypothesis is that the lack of juridical restrictions about the role of Parliament in international relations and functional autonomy of the Congress of Deputies and the Senate has provided to the Cortes Generales the ability to make international activities. The analysis identified four institutional spheres of international character in which have participated deputies and senators: the international parliamentary assemblies, the international parliamentary conferences, the bilateral parliamentary meetings and all-party groups of friendship inter-parliamentary, and the adoption of international solidarity resolutions. The key finding of this study is that the formal participation of Spanish parliamentarians into international institutional spaces has been the result of a progressive process of formalization by the Cortes Generales of unsystematic and informal international actions of some deputies and senators. Since 1978, the Spanish Parliament has begun to take the particular actions of parliamentarians about international matters as official activities of legislative body.

Keywords: International parliamentarism, international relations, parliamentary dialogue, parliamentary diplomacy, Spanish Parliament.

RESUMO XERAL NO MESMO IDIOMA DA TESE

El control de la política exterior del Gobierno no ha sido la única labor de dimensión internacional de las Cortes Generales. Éstas también han realizado desde el restablecimiento de la democracia, en 1978, ciertas actividades internacionales, cuyo núcleo principal de desarrollo y organización se sitúa especialmente en el subsistema político-directivo de ambas Cámaras (Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces) y en las Comisiones Parlamentarias. Se trata de un conjunto de tareas que encierran desde la participación de diputados y senadores en asambleas parlamentarias internacionales, conferencias y reuniones interparlamentarias hasta acciones de cooperación y asistencia técnica internacional en donde también participan letrados y otros funcionarios de las Cortes Generales. Esta investigación se centra en el primer grupo de estas actividades internacionales cuyas características principales son el diálogo interparlamentario de los miembros del Congreso de los Diputados y del Senado en organizaciones y foros internacionales, el contacto de las Cámaras con órganos legislativos de otros países y el apoyo institucional de las Cortes Generales a causas políticas externas y a actores sociales que están fuera de su radio de representación. El objetivo general del estudio es analizar dicha labor internacional del Parlamento entre el periodo de 1978 a 2011 con la finalidad de contribuir al desarrollo teórico y descriptivo de unas actividades parlamentarias que han pasado bastante desapercibidas por mucho tiempo y que son realizadas por el poder legislativo español de forma paralela a sus funciones constitucionales en materia de política exterior. Para realizar el análisis se optó por seguir la tesis del parlamentarismo internacional como alternativa teórica a la tendencia reciente de la literatura sobre el tema de definir a las actividades internacionales de los órganos legislativos como diplomacia parlamentaria. La razón de esta decisión radica en el escaso rigor científico y la baja capacidad explicativa de este último concepto para analizar dichas actividades debido a su enfoque básicamente abstracto y simbólico del fenómeno. El estudio parte, más bien, de una perspectiva jurídico-formal, en donde se reconoce que las actividades internacionales de las Cortes Generales no han sido ni una labor asignada por la Constitución pero tampoco una tarea prohibida por ésta al Parlamento. Ha sido dicha circunstancia la que ha posibilitado el desarrollo de tales actividades. Desde esta perspectiva, se estableció como hipótesis de trabajo que en el marco de la política exterior del Gobierno y de la autonomía funcional de las Cámaras, las Cortes Generales han desarrollado durante el periodo en estudio un conjunto de actividades internas que han permitido la participación institucional de sus miembros en el plano internacional. Siguiendo un diseño de investigación empírico-inductivo y mediante una estrategia de investigación documental, se han considerado como las principales unidades de análisis del estudio las acciones realizadas por el Congreso de los Diputados y por el Senado para que sus miembros participen de manera formal en espacios institucionales de carácter internacional compuestos por legisladores. El análisis permitió identificar cuatro ámbitos institucionales de carácter internacional perfectamente diferenciados en los cuales han participado los diputados y senadores españoles: el de las asambleas parlamentarias internacionales, el de las conferencias parlamentarias internacionales, el de los grupos de amistad y las reuniones interparlamentarias y el de la producción de resoluciones de solidaridad internacional. La conclusión principal del estudio es que dicha participación internacional ha sido el resultado de un continuo proceso de regularización por parte de las Cámaras de acciones aisladas e informales que comenzaron desarrollando por iniciativa propia algunos parlamentarios desde finales del siglo XIX y que permanecieron así hasta la recuperación de la democracia en 1978, cuando empezaron a ser asumidas formalmente por el órgano legislativo como actividades propias de la institución.

Palabras clave: Parlamentarismo internacional, relaciones internacionales, diálogo parlamentario, diplomacia parlamentaria, Cortes Generales.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AELPA	Asociación Española de Letrados de Parlamentos
APCE	Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa
AP-OTAN	Asamblea Parlamentaria del Organización del Tratado del Atlántico Norte
AP-OSCE	Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
AP-UEO	Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental
AP-UpM	Asamblea Parlamentaria de la Unión por el Mediterráneo
ATTAC	Asociación por la Tasación de las Transacciones Financieras y por la Acción Ciudadana
BENELUX	Unión Aduanera y Económica de Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
CALRE	Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa
COSAC	Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios
CSCE	Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
DirCOM	Dirección de Comunicación
EUREKA	Programa Europeo Intergubernamental de apoyo a la Investigación, al Desarrollo Científico y a la Innovación Tecnológica
EURONEST	Asamblea Parlamentaria del Partenariado Unión Europea-Europa Oriental
EUROLAT	Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCSE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OUA	Organización para la Unidad Africana
PA	Parlamentos Autonómicos
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PARLASUR	Parlamento del Mercado Común del Sur
PARLATINO	Parlamento Latinoamericano
PE	Parlamento Europeo
PEM	Partenariado Euromediterráneo
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados
RS	Reglamento del Senado
TICs	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UE	Unión Europea

UEO	Unión Europea Occidental
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UIP	Unión Interparlamentaria
UMD	Unión Militar Democrática
UpM	Unión por el Mediterráneo



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. OBJETO	1
II. HIPÓTESIS	11
III. METODOLOGÍA	13
IV. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	15
 PRIMERA PARTE	
LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES DE LOS PARLAMENTOS	19
 CAPÍTULO 1. EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL	23
1.1 LOS ANTECEDENTES TEÓRICOS DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL	23
1.2 EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL BAJO EL TÍTULO DE “DIPLOMACIA PARLAMENTARIA”	29
1.3 EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL COMO ACTIVIDAD DE DIÁLOGO ENTRE LEGISLADORES A NIVEL EXTERIOR	34
 CAPÍTULO 2. LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL	41
2.1 LOS ANTECEDENTES TEÓRICOS DE LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL	42
2.2 LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL COMO POLÍTICA INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS	47
2.3 LOS SECTORES Y CAMPOS DE LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL	53
 CAPÍTULO 3. LAS FORMAS INSTITUCIONALES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL Y DE LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL	61
3.1 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL Y DE LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL	61
3.2 LOS CIRCUITOS INSTITUCIONALES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL	64
3.2.1 La internacionalización de instituciones y prácticas parlamentarias	65
3.2.2 Los espacios participativos internacionales de los legisladores	68
3.2.3 La producción institucional de la actividad parlamentaria internacional	70
3.3 LOS CIRCUITOS INSTITUCIONALES DE LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL	73
3.3.1 La cooperación parlamentaria internacional técnico-administrativa	75
3.3.2 La cooperación parlamentaria internacional técnico-política	79
 SEGUNDA PARTE	
EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE ASAMBLEA Y LAS CORTES GENERALES	85
 CAPÍTULO 4. LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES	

PERMANENTES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS FUERA DE LAS FRONTERAS NACIONALES	89
4.1 LA PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL Y SUPRANACIONAL DE LOS PARLAMENTARIOS	90
4.2 LAS INSTITUCIONES DEL PARLAMENTARISMO SUPRANACIONAL	94
4.3 LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES PERMANENTES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL	101
 CAPÍTULO 5. EL COMIENZO DE RELACIONES ENTRE LAS CORTES GENERALES Y EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE ASAMBLEA	 111
5.1 LA HISTÓRICA RELACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS ESPAÑOLES Y DE LAS CORTES GENERALES CON LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA	112
5.2 LA INCORPORACIÓN EN LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA COMO RESULTADO DE LA OBLIGACIÓN ASUMIDA INTERNACIONALMENTE POR EL ESTADO ESPAÑOL CON LA DEMOCRACIA	117
5.3 LA PARTICIPACIÓN EN LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA DE LA OTAN POR LA CONDICIÓN DE ESPAÑA COMO MIEMBRO DE LA ALIANZA ATLÁNTICA	122
 CAPÍTULO 6. EL AUMENTO DE LAS RELACIONES ENTRE LAS CORTES GENERALES Y LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES PERMANENTES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL	 129
6.1 EL INGRESO EN LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA DE LA UEO A RAÍZ DEL COMPROMISO ASUMIDO POR EL ESTADO ESPAÑOL CON LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE EUROPA	131
6.2 LA RELACIÓN CON LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA DE LA OSCE DEBIDO A LA PROMOCIÓN DEL CUERPO PARLAMENTARIO DE UNA ORGANIZACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EUROPEA	137
6.3 LA PARTICIPACIÓN EN LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO A PARTIR DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA DIMENSIÓN PARLAMENTARIA DE UN ORGANISMO INTERREGIONAL	142
 TERCERA PARTE	
LAS CORTES GENERALES Y EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE CONFERENCIA	149
 CAPÍTULO 7. EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE CONFERENCIA	 157
7.1 EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE VÉRTICE: LAS CONFERENCIAS DE PRESIDENTES DE PARLAMENTOS	159
7.2 EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE BASE: LAS CONFERENCIAS INTERPARLAMENTARIAS HORIZONTALES	163
 CAPÍTULO 8. EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE CONFERENCIA EN EUROPA	 169
8.1 LAS CONFERENCIAS INTERPARLAMENTARIAS COMUNITARIAS	171
8.2 LAS CONFERENCIAS INTERPARLAMENTARIAS NO COMUNITARIAS	175

CAPÍTULO 9. LA ACTIVIDAD DE LAS CORTES GENERALES EN LOS ÁMBITOS COMUNITARIO Y NO COMUNITARIO DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE CONFERENCIA	181
9.1 LA PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN CONFERENCIAS INTERPARLAMENTARIAS COMUNITARIAS	183
9.1.1 La Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo	185
9.1.2 La Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina	188
9.1.3 La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios	190
9.1.4 El Foro Parlamentario Euromediterráneo	192
9.1.5 La Conferencia de Presidentes de Parlamentos Euromediterráneos	194
9.2 LA PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN CONFERENCIAS INTERPARLAMENTARIAS INTERNACIONALES NO COMUNITARIAS	196
9.2.1 La Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas	199
9.2.2 La Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos	201
9.2.3 La Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos	204
9.2.4 La Asociación de Senados de Europa	206
9.2.5 El Foro Parlamentario Iberoamericano	208
 CUARTA PARTE	
EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE FRATERNIDAD Y LAS CORTES GENERALES	213
 CAPÍTULO 10. LAS INSTITUCIONES BILATERALES DE PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE LOS LEGISLADORES	219
10.1 LOS ESPACIOS BILATERALES PERMANENTES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL	220
10.1.1 Los grupos de amistad interparlamentarios	222
10.1.2 Los intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales	225
10.2 LOS ESPACIOS BILATERALES EPISÓDICOS DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL	231
10.2.1 Las visitas parlamentarias oficiales	232
10.2.2 Las reuniones interparlamentarias	237
 CAPÍTULO 11. LOS ESPACIOS BILATERALES PERMANENTES DE PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE LOS LEGISLADORES EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL	243
11.1 EL ESTABLECIMIENTO OFICIAL DE LOS COLECTIVOS PARLAMENTARIOS DE FRATERNIDAD DENTRO DE LAS CORTES GENERALES	245
11.2 EL AUGE Y CONSOLIDACIÓN DE LOS ESPACIOS PERMANENTES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE FRATERNIDAD EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL	250
11.3 EL DECLIVE Y REINVENCION DE LAS AGRUPACIONES PARLAMENTARIAS DE AMISTAD EN LAS CORTES GENERALES	257
 CAPÍTULO 12. LOS ESPACIOS INSTITUCIONALES EPISÓDICOS DEL	265

PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE FRATERNIDAD EN LAS CORTES GENERALES

12.1 EL DESARROLLO DE VIAJES AL EXTERIOR Y LA RECEPCIÓN DE VISITAS PARLAMENTARIAS OFICIALES POR LAS CORTES GENERALES	269
12.1.1 Los viajes oficiales realizados al extranjero por miembros del Congreso de los Diputados y del Senado	270
12.1.2 Las visitas oficiales de delegaciones parlamentarias extranjeras a las Cortes Generales.	274
12.2 LA PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN EL DESARROLLO DE REUNIONES INTERPARLAMENTARIAS	277
12.2.1 Las reuniones interparlamentarias que dieron origen a grupos de amistad	278
12.2.2 Las reuniones interparlamentarias que sustituyeron a grupos de amistad	280
12.2.3 Las reuniones interparlamentarias celebradas por los grupos de amistad	283

QUINTA PARTE

EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE SOLIDARIDAD Y LAS CORTES GENERALES

CAPÍTULO 13. LAS FORMAS INSTITUCIONALES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE SOLIDARIDAD

13.1 EL IMPULSO POLÍTICO EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR COMO FUENTE DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE SOLIDARIDAD	296
13.2 LA REINVENCIÓN DE LA PROPOSICIÓN NO DE LEY EN EL ÁMBITO DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL	302
13.2.1 El carácter internacional de la condena de los legisladores a la esclavitud en el siglo XIX	303
13.2.2 Los mensajes y manifiestos colectivos de los legisladores a favor de la paz y el respeto de la vida humana en la primera mitad del siglo XX	305
13.2.3 La promoción internacional de la democracia por los legisladores mediante resoluciones parlamentarias a finales del siglo XX	307
13.3 LAS DECLARACIONES INSTITUCIONALES COMO INSTRUMENTO DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE SOLIDARIDAD	309
13.3.1 La trayectoria de desarrollo de las declaraciones institucionales de los parlamentos	310
13.3.2 La exclusiva naturaleza parlamentaria de las declaraciones institucionales de los órganos legislativos	313

CAPÍTULO 14. LAS PROPOSICIONES NO DE LEY DE SOLIDARIDAD INTERNACIONAL DE LAS CORTES GENERALES

14.1 LA REGULACIÓN DE LA PROPOSICIÓN NO DE LEY EN LAS CORTES GENERALES	319
14.1.1 Los actores con facultad de iniciativa	321
14.1.2 Las circunstancias de presentación	322
14.1.3 La admisibilidad de la iniciativa por los órganos de dirección de la Cámara	323
14.1.4 El debate de la propuesta y sus posibles enmiendas	324
14.1.5 La votación de la iniciativa	325
14.2 LOS INICIOS DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE SOLIDARIDAD EN	326

LAS CORTES GENERALES MEDIANTE LAS PROPOSICIONES NO DE LEY	
14.2.1 El impulso de proposiciones no de ley sobre cuestiones internacionales	327
14.2.2 La formalidad de las proposiciones no de ley de solidaridad internacional	330
14.3 LA EVOLUCIÓN DE LAS EXPRESIONES DE SOLIDARIDAD INTERNACIONAL DEL PARLAMENTO ESPAÑOL A TRAVÉS DE LAS PROPOSICIONES NO DE LEY	333
CAPÍTULO 15. LAS DECLARACIONES INSTITUCIONALES DE SOLIDARIDAD INTERNACIONAL DE LAS CORTES GENERALES	341
15.1 LEGISLACIÓN Y PRÁCTICA DE LA DECLARACIÓN INSTITUCIONAL EN ESPAÑA	344
15.1.1 Las declaraciones institucionales en la legislación española	345
15.1.2 La emisión de declaraciones institucionales en el sector público estatal	349
15.2 LA PRODUCCIÓN DE DECLARACIONES INSTITUCIONALES EN EL CONGRESO Y EL SENADO	355
15.3 LAS DECLARACIONES INSTITUCIONALES DE DIMENSIÓN INTERNACIONAL DEL PARLAMENTO	362
CONCLUSIONES	369
BIBLIOGRAFÍA	385
A) OBRAS GENERALES	385
B) MONOGRAFÍAS	386
C) ARTÍCULOS EN REVISTAS CIENTÍFICAS Y CAPÍTULOS DE OBRAS COLECTIVAS	405
D) ACTAS, CONTRIBUCIONES A CONGRESOS Y OTROS DOCUMENTOS	434
E) PERIÓDICOS, REVISTAS Y ARTÍCULOS DE PRENSA	444
ÍNDICE DE CUADROS	447
APÉNDICE	448
CRONOLOGÍA DE LAS LEGISLATURAS	448

INTRODUCCIÓN

Esta investigación se ocupa de las actividades internacionales de diálogo, contacto y apoyo institucional desarrolladas por las Cortes Generales entre el período de 1978 a 2011 con la finalidad de contribuir al desarrollo teórico y descriptivo de unas actividades parlamentarias bastante desapercibidas, realizadas por el poder legislativo español de forma paralela a sus funciones constitucionales en materia de política exterior⁰. El marco de referencia bajo el que se toman en consideración estas actividades internacionales del Parlamento sigue la misma línea argumental expuesta por el derecho diplomático que marca una distinción entre las actividades diplomáticas realizadas por los órganos con capacidad jurídica de representación exterior del Estado y aquellas actividades de tipo interestatal o transnacional desarrolladas por cualquier otro ente público, privado o de la sociedad civil. El profesor Vilariño Pintos las describe así:

Se trata de actividades, que si bien sustancialmente, por su contenido podrían considerarse diplomáticas, no son formalmente diplomacia, pero que precisamente por ello, facilitan una gran flexibilidad para propuestas, iniciativas y planteamientos al margen de todo compromiso formal.⁰

I. OBJETO

Paralelo al trabajo parlamentario que, con arreglo a lo establecido en la Constitución de 1978, tienen asignado las Cortes Generales en materia de política exterior⁰, éstas también han realizado desde los mismos inicios de la democracia ciertas actividades de naturaleza internacional, cuyo núcleo principal de desarrollo y organización se sitúa especialmente en el subsistema político-directivo de ambas Cámaras (Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces) y en las Comisiones Parlamentarias. Son un conjunto de tareas que encierran desde la participación de diputados y senadores en organismos parlamentarios internacionales, conferencias o reuniones interparlamentarias hasta acciones de cooperación y asistencia técnica internacional en donde también participan letrados y otros funcionarios de las Cortes Generales.

Aunque estas actividades internacionales pudieran estar relacionadas en determinados momentos con la labor que la Constitución le marca al Parlamento dentro de la política exterior del Estado, las mismas representan un universo totalmente distinto de aquel al que pertenecen las acciones parlamentarias orientadas a controlar la gestión del Gobierno en política exterior. Sin invadir tampoco las competencias del poder ejecutivo en dicho sector y

⁰ Dentro de la vasta doctrina española sobre el papel de las Cortes Generales en la acción exterior del Estado, se registran pocos estudios que hayan considerado, más allá de las responsabilidades dispuestas constitucionalmente, alguna otra labor de las Cámaras en cuestiones internacionales. De forma breve, estos estudios han señalado el desarrollo eventual por el Parlamento español de ciertas actividades de carácter internacional de forma colateral a sus competencias en materia de política exterior. Véase, REMIRO BROTONS, Antonio: *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984; ROLDÁN BARBERO, Javier: *Las relaciones exteriores de España*, Universidad de Almería, Dykinson, S.L. Madrid, 2001; MARTÍNEZ ELIPE, LEÓN: *Parlamento y dirección política. Impulso y colaboración parlamentaria*, Tratado de Derecho Parlamentario, vol. 4. Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007; SANZ DÍAZ, Carlos: "La administración exterior del Estado", en PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España de 1800 hasta la actualidad*, Ariel, Barcelona, 2010, pp. 169-186.

⁰ VILARIÑO PINTOS, Eduardo: *Curso de Derecho diplomático y consular*. 3ra edición, Tecnos, Madrid, 2007, pág. 77.

respetando siempre el principio de unidad de acción exterior, las actividades internacionales que realizan las Cortes Generales poseen cierto grado de institucionalidad, expresado, por ejemplo, en los denominados Grupos de Amistad interparlamentarios que se constituyen y renuevan en cada Legislatura, o en las resoluciones y declaraciones institucionales de solidaridad o rechazo que realizan las Cámaras ante determinados acontecimientos que tienen lugar en otros países.

El desarrollo de actividades de perfil internacional en las Cortes Generales no es un fenómeno nuevo, que podamos asociar exclusivamente con la actual etapa democrática, de plena autonomía del órgano legislativo. Durante mucho tiempo, las mismas fueron prácticas inorgánicas, episódicas y secundarias, promovidas en el mejor de los casos y de forma aislada por algunos parlamentarios o por el Gobierno⁰. En este sentido, hay registros de principios del siglo XX sobre cierta actividad parlamentaria internacional, como es el caso de José Zulueta y Gomis quien, en enero de 1904, como diputado del Congreso bajo el reinado de Alfonso XIII, expuso ante la Cámara sus impresiones y recomendaciones, producto de su “viaje de estudio” a Argentina y Uruguay, en donde fue recibido por el Senado argentino y reconocido por las autoridades uruguayas de la época como representante de la nación española en su calidad de diputado⁰.

También con la caída de la Segunda República y el triunfo en la Guerra Civil del bando nacionalista, se registra, durante el franquismo, una forzada actividad internacional de algunos diputados republicanos a raíz de la estrategia de exilio de las instituciones del Estado español surgido de la Constitución de 1931⁰. Dentro de dicha estrategia es emblemático el caso de la Diputación Permanente de las Cortes, la cual fue restablecida en México en 1945 bajo el

O Sobre dicha configuración constitucional y su práctica, véase, RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J.: “Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución”, en *Revista de Derecho Político*, n. 15, 1982, pp. 95-118; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio: *El proceso de celebración de los tratados internacionales y su eficacia interna en el sistema constitucional español*, International Law Association, Sección Española, Madrid, 1984; REMIRO BROTONS, Antonio: *Derecho internacional Público. 2. Derecho de los tratados*, Tecnos, Madrid, 1987; *id.*: *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; PÉREZ TREMPES, Pablo: “EL control parlamentario de la política exterior”, en GARRORENA MORALES, Ángel (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 271-286; PUENTE EGIDO, José: “La participación de las Cortes Generales en el proceso de conclusión de Acuerdos internacionales (arts. 93 y 94 CE)”, en PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel (coord.): *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 609-622; FRÍAS DORADO, Fernando: “El control parlamentario de la política exterior”, en AA.VV.: *VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Problemas actuales del control parlamentario, Congreso de los Diputados*, Madrid, 1995, pp. 539-566; PASTOR PALOMAR, Antonio: *Las formas de manifestación del consentimiento para obligarse por tratados internacionales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2001; GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: “El Parlamento y la guerra. La posición de las Cortes Generales ante las misiones militares en el exterior”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 8, 2003, pp. 117-162; DONAIRE VILLA, Francisco Javier: “Gobierno, Parlamento y Tratados internacionales: El marco constitucional de la aplicación provisional”, en MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas (coord.): *Gobierno y Constitución. Actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 445-466.

O Las actividades internacionales de los parlamentarios españoles respondieron en sus inicios a fines estrictamente comerciales. Véase al respecto, VÉLEZ JIMÉNEZ, Palmira: *La historiografía americanista en España 1755-1936*, Iberoamericana, Madrid, 2007, en especial la pág. 134. DALLA-CORTE CABALLERO, Gabriela: “La Casa de América de Barcelona y la CHADE. En torno al carácter hispanoamericano de la empresa española en el Cono Sur durante la primera mitad del siglo XX”, en VV.AA.: *Relaciones sociales e identidades en América*, Universidad de Barcelona, 2004, pp. 319-336; obsérvese sobre todo, el apartado acerca de “La Unión Interparlamentaria ‘hispanoamericana’: el fracaso de un modelo de gestión”, págs. 334-336.

O “...no hay ninguna duda de que esta gran muestra de consideración no se dirigía á (sic) nuestra persona, sino en buena parte á (sic) la cualidad que yo ostentaba de diputado de la Nación española...”, pág. 4. Fragmento del discurso pronunciado en las sesiones del Congreso en los días 5 y 8 de enero de 1904. Véase, UNIÓN IBEROAMERICANA: “Las relaciones ibero-americanas en el Parlamento español”, en *Revista de la Unión Iberoamericana*. Año XVIII, No. Extraordinario, Imprenta Hijos M.G. Hernández, Madrid, 1904, pp. 1-28.

reconocimiento del Gobierno de Lázaro Cárdenas. Éste no sólo auspició la reunión de las Cortes en la Sala de Cabildos del Zócalo de la Ciudad de México, sino que también permitió la instalación de su sede en dicha ciudad, desde donde el Gobierno republicano en el exilio logró el reconocimiento de otros diez países⁰.

Durante la Transición, igualmente, hay constancia sobre ciertos episodios de la participación internacional de las Cortes. Tal es el caso de las delegaciones de parlamentarios españoles, en ese entonces, de las Cortes Constituyentes, que formaron parte de “la acción exterior del Estado” contra las reclamaciones en 1978 de la Organización para la Unidad Africana (OUA) que reivindicaba una supuesta africanidad de las islas Canarias⁰. De cualquier modo, se trató más de una opción del Gobierno que de una iniciativa del Parlamento, adoptada en un momento de gran dificultad en las relaciones con África, donde lo importante era neutralizar la amenaza que representaba tal reivindicación de la OUA para la soberanía territorial de España.

Ya en democracia, la actividad internacional del poder legislativo, comenzó a orientarse bien pronto hacia un incremento de las relaciones interparlamentarias con sus homólogos europeos en el marco de los procesos de convergencia de una zona común. Asimismo, con la elección de unas Cortes democráticas y la reaparición de parlamentos nacidos de las urnas en otras latitudes, principalmente en América Latina, se facilitó el camino para un acercamiento inicial del Parlamento español a órganos legislativos situados más allá de Europa, lo cual se fue ampliando en los años sucesivos y adquiriendo una mayor institucionalización a comienzos del siglo XXI tanto por el lado de las Cortes Generales como por parte de sus homónimos de otros países del mundo.

Este avance a nivel mundial de las actividades internacionales de los parlamentos, ha superado y se ha adelantado con creces al desarrollo de un marco teórico para explicar dicha situación, poniendo de manifiesto un vacío conceptual que ha sido llenado en todas partes por los propios protagonistas del fenómeno: los legisladores. Éstos han optado desde un principio por considerar la actividad internacional de los parlamentos bajo el término “diplomacia parlamentaria”⁰. A esta tendencia generalizada de señalar con el epíteto de diplomacia la

0 Véase el manifiesto político: “A los Parlamentarios del Mundo Libre”, de julio de 1951. Éste consistió en un documento firmado por diputados y exdiputados de la República Española, el cual fue enviado desde Ciudad de México a distintos órganos legislativos del mundo para reiterar el origen fascista y el carácter dictatorial del franquismo. FUNDACIÓN UNIVERSITARIA ESPAÑOLA: *Archivo del Gobierno de la Segunda República Española en el Exilio, Fondo México*, Leg. 63, n. 2, Madrid.

0 Véase, RUBIO, Javier: “Los reconocimientos diplomáticos del gobierno de la República española en el exilio”, en *Revista de Política Internacional*, n. 149, Centro de Estudios Constitucionales, 1977, pp. 77-87.

0 REMIRO BROTONS, Antonio, *op. cit.*, 1984, pág. 83.

0 VIOLANTE, Luciano: “Diplomacia parlamentaria en Italia”, en *Política Exterior*, vol. XII Extra, Madrid, 1999, pp. 5-15; SOLANA, Fernando: *Seis años de diplomacia parlamentaria, 1994-2000: actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República*, Editorial Limusa, México, 2000; PONCELET, Christian y FORNI, Raymond (coords.): *La diplomatie parlementaire*, Colloque organisé par le Sénat, Centre de Conférences Internationales, Sénat, Assemblée Nationale, Paris, 2001; VÁSQUEZ, Ricardo: “La diplomacia parlamentaria”, en *Relaciones Internacionales*, n. 21, 2001, pp. 261-271; CASAVANT, Lyne y MÉNARD, Marion: *Diplomatie parlementaire: le rôle émergent des parlementaires en diplomatie*, Colloque organisé par la Assemblée parlementaire de la Francophonie. Direction de la Recherche Parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 2002; LEGENDRE, Jacques: “Bruno Bourg-Broc, parlementaire et ...diplomate!”, en AA.VV.: *Regards sur le Parlement: Mélanges offerts à Bruno Bourg-Broc*, Dominique Guéniot Editeur, Langres, 2002, pp. 159-161; MOTA AMARAL, João Bosco: *Diplomacia Parlamentar, Intervenções Oficiais como Presidente da Assembleia da República*, Divisão de Edições – Assembleia da República, Lisboa, 2005; WEISGLAS, Frans y DE BOER, Gonnée: “Parliamentary Diplomacy”, en *The Hague Journal of Diplomacy*, n. 2, 2007, pp. 93-99; BUSSI ALLENDE, Isabel: “La nueva diplomacia parlamentaria: El Congreso de Chile y las relaciones internacionales”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 14, n. 4, 2014, pp. 89-92.

actividad internacional del poder legislativo, no ha escapado el parlamentarismo español⁰. Su uso se ha extendido ampliamente en el discurso parlamentario, pese a que dicha definición está lejos de lo establecido en el derecho internacional sobre los sujetos estatales con capacidad de representación exterior; tampoco se corresponde estrictamente con lo previsto por el marco constitucional en cuanto al papel de las Cortes Generales en materia de política exterior.

La doctrina ha contribuido poco en desarrollar tal interpretación de los legisladores. Esto se ha debido en parte a la escasa atención prestada a las actividades internacionales que realizan los parlamentos en la actualidad. Pese a ser una realidad cada vez más permanente dentro de la vida de los órganos legislativos es escaso el conocimiento de dicho fenómeno. En el caso de las Cortes Generales, por lo general, mucha de esta labor, ha pasado bastante desapercibida dentro de los análisis, realizados hasta ahora, de la actividad internacional del Parlamento español. Dada la importancia de primer orden que ha presentado el tema de la integración regional como agenda de investigación, la mirada ha estado puesta, como era lógico esperar, en las acciones desplegadas por las Cortes Generales en el ámbito europeo y hacia sus instituciones supranacionales.

Sin mayor reflexión teórica, los escasos estudios existentes sobre la actividad internacional –salvando la dimensión comunitaria– del poder legislativo español, tanto en el ámbito central como en el autonómico, se han limitado a asumir el concepto de diplomacia parlamentaria, reproduciendo la tesis surgida en los propios entornos parlamentarios sobre una inédita forma de diplomacia que practican las instituciones parlamentarias⁰. Aunque puede ser comprensible la enorme acogida que en los círculos políticos tienen tales interpretaciones, resulta en gran medida paradójica su creciente aceptación en el mundo académico. Pese a tratarse de un encuadre conceptual que, bajo categorías como *diplomacia* o *política internacional de los parlamentos*, intenta definir las actividades de perfil internacional del poder legislativo, no ha habido mayor reparo en la literatura sobre la exhaustividad de tales concepciones.

Esta tendencia a calificar como diplomacia parlamentaria a las actividades de diálogo internacional y de cooperación técnica internacional que desarrollan las Cortes Generales se inscribe dentro de una lectura más amplia de un movimiento a nivel mundial de internacionalización de la institución parlamentaria. Dicho movimiento está basado en la

O TORRES BOURSALT, Leopoldo: “Las relaciones internacionales de las Cortes Generales: El parlamento al servicio de la política exterior de España”, en VV.AA.: *Proyección internacional del Parlamento español*, Grupo Parlamentario Socialista, Madrid, 1987, pp. 13-16; TRILLO-FIGUEROA, Federico: “Parlamento y política exterior”, en *Política Exterior*, vol. XII Extra, Madrid, 1999, pp. 17-27; MARTÍNEZ, Miguel Ángel: “Las relaciones internacionales entre los parlamentos y la política exterior de los gobiernos”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 53, Madrid, 2001, pp. 7-52; ELORRIAGA, Gabriel: *La diplomacia parlamentaria*, Imagenediciones, Madrid, 2004; CASADO, Pablo: “La diplomacia parlamentaria”, en VV.AA.: *Retos de nuestra acción exterior: diplomacia pública y marca España*, Colección Escuela Diplomática n.18, Madrid, 2012, pp. 293-301.

O NAVARRO, José Ignacio: “El Parlamento de Canarias como sujeto de acción exterior”, en PAU I VALLES, Francesc (ed.): *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 199-233; BRUNET, Laura; GRAU, Martí y STAVRIDIS, Stelios: “Los parlamentos regionales como actores internacionales: el Parlament de Catalunya y el espacio euromediterráneo”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 47, 2004, pp. 129-149; BARBÉ, Esther: “Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005”, en *Anuario Internacional CIBOD 2005*, Edición 2006, Fundación CIBOD, Barcelona, pp. 289-301; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “Diplomacia y cooperación parlamentarias: Las Cortes Generales”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 18, 2008, pp. 3-32; SUÁREZ, Ángela: “El grupo de amistad hispano-marroquí: un instrumento de la diplomacia parlamentaria en proceso de maduración”, en DE LARRAMENDI, Miguel Hernando y MAÑÉ ESTRADA, Aurelia (eds.): *La política exterior española hacia el Magreb: actores e intereses*, Ariel, Barcelona, 2009, pp. 149-168; CODES CALATRAVA, José María: Voz “Diplomacia Parlamentaria”, en RIPOLLÉS SERRANO, Rosa y MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel (coords.): *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*, La Ley, Wolters Kluwer, 2014, Madrid, pp. 378-381.

aparición de un significativo número de órganos parlamentarios internacionales durante la última mitad del siglo XX⁰ y en la reciente institucionalización en los parlamentos nacionales y regionales de actividades de perfil internacional. Este fenómeno de internacionalización, además de traer consigo una renovación de las formas tradicionales de cooperación parlamentaria internacional, ha establecido nuevos mecanismos para las relaciones internacionales de los parlamentos.

Dentro de esa doble lógica de internacionalización de los parlamentos, la primera vía inauguró la dimensión internacional de la propia institución parlamentaria mediante la proliferación de un conjunto de entidades supranacionales, cuyo principal elemento sería su constitución por parlamentarios. Mientras que la segunda vía, muy vinculada a la primera, por aportar los parlamentarios miembros de tales entidades supranacionales, instituyó las relaciones internacionales de los órganos legislativos estatales a través de un conjunto de actividades de carácter internacional impulsadas por los parlamentos nacionales como parte de sus relaciones institucionales. En ambos casos, dicha internacionalización ha venido a poner de manifiesto la incursión en el plano exterior de la figura del parlamentario, marcada por su tradicional desempeño en los márgenes del Estado nación.

Tanto en su carácter *desde arriba*, expresado en las llamadas instituciones parlamentarias internacionales, como en su perfil *desde abajo*, motivado por las actividades de tipo internacional de los órganos legislativos estatales, la internacionalización del parlamento encontraría nombre después. Comenzó a ser definida como “diplomacia parlamentaria” en los mismos entornos parlamentarios hace unas tres décadas, cuando se atisbaban los primeros indicios de un cambio geopolítico mundial como consecuencia de la crisis del socialismo real⁰. Algunos documentos apuntan a que el término empezó a ser utilizado desde mediados de los años '80 del siglo pasado por directivos de la Unión Parlamentaria Internacional para destacar como la participación de ciertos parlamentarios “...was highly influential in encouraging a rethink of Western perceptions of the Soviet leadership, particularly within the Reagan Administration, shifting crucial dynamics in a process which eventually contributed to the end of the Cold War.”⁰.

Pero tiempo antes de que la categoría “diplomacia parlamentaria” comenzara a ser utilizada para definir la internacionalización de la institución parlamentaria, algunos autores, desde 1960, ya habían empezado a calificar dicho fenómeno bajo el término

O Sobre la aparición de órganos parlamentarios internacionales, véase: SCHERMERS Henry G. y BLOKKER, Niels M.: *International Institutional Law*, Fifth Revised Edition, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2011, en concreto, pp. 412-416; CUTLER, Robert M.: “The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of Influence in World Society”, en SMITH, Gordon S. y WOLFISH, Daniel (eds.): *Who Is Afraid of the State? Canada in a World of Multiple Centres of Power*, University of Toronto Press, Toronto, 2001, pp. 201-229.

O Dentro del llamado “*New Thinking*”, Mijail Gorbachov llegó a considerar “...que el nuevo estilo de las relaciones internacionales implica que éstas amplíen sus estructuras mucho más allá de los límites del proceso diplomático propiamente dicho. Los parlamentos se están mostrando cada vez más activos en los contactos internacionales, a la par con sus gobiernos, y ésta no deja de ser una evolución alentadora, puesto que señala una tendencia a una mayor democracia en las relaciones internacionales.”, GORBACHOV, Mijail: *Perestroika*, 1ra. Edición; 6ta Reimpresión, Ediciones B, Barcelona, 1990, pág. 146. Por su parte, el filósofo ruso y miembro del Sóviet Supremo, Vrezh Nikogosyan planteaba por aquellos años la tesis del “Parliament Without Borders”, en la cual peculiarmente señalaba que: “...an international treaty be concluded according to which the signatories would exchange representatives to sit in parliaments. With time International Chambers (ICs) will be formed within theses parliaments with special rights and duties.”. Véase, NIKOGOSYAN, Vrezh: “Foreigners in Parliaments”, en *New Times: A Russian Weekly*, n. 31, 1989, pág. 27.

O THE BRITISH GROUP INTER-PARLIAMENTARY UNION: *Defending the Rights of Parliamentarians*, London, 2012, pág. 4. Véase también, GHEBALI, Victor-Yves: *Les conférences de l'Union interparlementaire sur la coopération et la sécurité européennes 1973-1991: contribution de la diplomatie parlementaire à la détente est-ouest*, Bruylant, Bruxelles, 1992.

“parlamentarismo internacional”⁰, destacándolo como la “novation parlementaire de la via internationale”⁰. Para ese entonces, incluso, sobre el propio concepto de diplomacia parlamentaria había quienes, como Bailey, dejaban claro que una cosa es el parlamentarismo de los diplomáticos y otra muy distinta es el de los parlamentarios:

To those who are steeped in the Westminster tradition of parliamentary government, it may seem absurd to connect the parliamentary idea with international diplomacy. It is true that a *parlement* was originally a negotiation, a parley; and negotiation is an important element in good diplomacy. But if the parliamentary idea is thought of in contemporary and sophisticated terms, it seems remote from processes of inter-state diplomacy. Similarities seem superficial, the differences fundamental.⁰

Sin generar mayor polémica, la diplomacia parlamentaria fue un término acuñado por Dean Rusk en 1955 y desarrollado por Philip Jessup en 1956⁰, concebido originalmente para indicar la adopción por parte de los diplomáticos en el seno de las instituciones internacionales de algunas de las tradicionales “tácticas parlamentarias” que, en su clásico trabajo sobre el poder legislativo, ya describiera Jeremy Bentham⁰. En rigor, tanto para Rusk como para Jessup, el concepto de diplomacia parlamentaria venía a definir un sistema de toma de decisiones usado por los embajadores en la Asamblea General de la ONU que integraba un conjunto de esas tácticas parlamentarias, con lo cual al final la actividad de esta asamblea terminaba expresando un funcionamiento parecido al de los parlamentos.

Para ambos autores, el valor de sus análisis no estaba tanto en el término “diplomacia parlamentaria”, como en la realidad que se buscaba señalar sobre un tipo de negociación multilateral basada en el debate público entre diplomáticos, cuyo resultado conduce a conclusiones formales expresadas a través de resoluciones. Tan es así que el mismo creador del concepto, Dean Rusk, afirmaba al respecto: “I would not wish to insist upon the name, but I would insist upon the distinction, for a new dimension has been added to our diplomatic procedure...” y completaba después diciendo: “Perhaps we should note that ‘parliamentary’ is not quite the word, because it carries along with it an overload of ideas which are not really relevant to our present discussion.”⁰

Por su parte, Jessup, se centra en destacar el potencial de la diplomacia parlamentaria como procedimiento para llegar a acuerdos internacionales entre los gobiernos, mientras que con respecto al término establece, como prevención, que su finalidad es descriptiva en lo que respecta al calificativo “parlamentaria”. Para este autor:

O VITTA, Edoardo: “Nuove forme di parlamentarismo internazionale e sovranazionale”, en *Revista trimestrale di diritto pubblico*, n. 10, 1960, pp. 25-69; VANCE, Charles: “Une institution nouvelle: le parlementarisme international”, *Le Monde diplomatique*, juillet, 1965, pág. 5; MELCHOIR DE MOLÈNES, Charles: *L'Europe de Strasbourg; Une première expérience de parlementarisme international*, Roudil, Paris, 1971.

O VANCE, Charles, *op. cit.*, pág. 5.

O BAILEY, Sydney: “Parliamentary Diplomacy”, en *Parliamentary Affairs*, vol. XVI, n. 3, 1962, pág. 308.

O RUSK, Dean: “Parliamentary Diplomacy. Debate vs. Negotiation”, en *World Affairs Interpreter*, n. 26, 1955, pp. 121-138; JESSUP, Philip C.: “Parliamentary Diplomacy: An Examination of the Legal Quality of the Rules of Procedure of Organs of the United Nations”, en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 89, n.1, 1956, pp. 185-319.

O BENTHAM, Jeremy: *Tácticas Parlamentarias*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

O RUSK, Dean, *op. cit.*, págs. 121 y 122.

...this current modern procedure for setting forth the views of governments on international questions, having these views criticized by other governments, and often finally expressing agreed conclusions on the matter in the form of resolutions, should be considered a procedure of diplomacy. Because the discussions are carried on under fixed rules of procedure which in many respects are analogous to the rules of parliament law which in many governs the debates of most national legislative or parliamentary bodies, the adjective “parliamentary” is descriptive and appropriate.⁰

De estas consideraciones, se desprende que el término “diplomacia parlamentaria” respondía simplemente a una connotación de las formas deliberativas y estructuras de debate muy propias de los parlamentos, las cuales se fueron institucionalizando dentro del multilateralismo en las relaciones exteriores de los Estados. En torno a esta idea se instalaría toda una doctrina, en los años posteriores, que haría mención a la diplomacia parlamentaria como un fenómeno circunscrito al ámbito de las organizaciones pertenecientes al sistema de Naciones Unidas y a un ejercicio exclusivo de diplomáticos y de otros pocos miembros del poder ejecutivo, como el jefe de Estado o el primer ministro, diferenciándose así de otras formas de diplomacia de encaje multilateral⁰.

A pesar de tales antecedentes, con la expresión “diplomacia parlamentaria” se comenzó a dar cuenta desde finales del siglo XX de un fenómeno completamente distinto: el del papel de los órganos parlamentarios en el terreno internacional. Coadyuvido, posteriormente, por el avance de las tesis sobre diplomacia pública⁰, el término “diplomacia parlamentaria” – instalado hoy en día en el ámbito de los órganos parlamentarios- ha logrado hacerse espacio en la actual doctrina de las relaciones internacionales, sin que el reajuste conceptual de esta categoría haya conseguido responder aún a interrogantes esenciales sobre el fenómeno cuando se intenta su análisis desde una experiencia concreta, como puede ser el caso del poder legislativo español.

En la búsqueda de una explicación de las actividades internacionales que han venido desarrollando las Cortes Generales desde inicios de la democracia, las nuevas interpretaciones

0 JESSUP, Philip C., *op. cit.*, pág. 186.

0 Véase, ROSENBAUM, Naomi: “Cyprus and the United Nations: An Appreciation of Parliamentary Diplomacy”, en *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 33, n. 2, 1967, pp. 218-231; WOOD, Robert S. (ed.): *The Process of International Organization*, Random House, New York, 1971; HAMBRO, Edvard: “Some notes on parliamentary diplomacy”, en FRIEDMANN, Wolfgang; HENKIN, Louis y LISSITZYN, Oliver (eds.): *Transnational law in a changing society: essays in honor of Philip C. Jessup*, Columbia University Press, New York, 1972, pp. 280-297; VIRALLY, Michel, *L'Organisation Mondiale*, A. Colin, Paris, 1972; FRIEDHEIM, Robert: *Parliamentary Diplomacy*, Professional Paper, n. 162, Center for Naval Analyses, Arlington, 1976; SEPÚLVEDA, César: “La diplomacia parlamentaria en la formación del nuevo orden jurídico internacional”, en AA.VV.: *Estudios de Derecho internacional. Homenaje al profesor Miaja de la Muela*, vol. 2, Tecnos, Madrid, 1979, pp. 773-791; DEMBINSKI, Ludwik: *The Modern Law of Diplomacy: External Missions of States and International Organizations*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1988; VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS, Juan Carlos: *El derecho internacional público en la agenda política de las relaciones internacionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, págs. 60 y ss.

0 Véase, WIATR, Jerzy J.: “The Public Dimension of Diplomacy”, en *The Polish Foreign Affairs Digest*, vol. 4 n. 9, 2003, pp. 15-23; MELISSEN, Jan; LEE, Donna y SHARP, Paul (eds.): *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Palgrave Macmillan, New York, 2005; SNOW, Nancy y TAYLOR, Phillip (eds.): *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Routledge, New York, 2009. En español, véase, entre otros autores a: OVIAIONAYI, Víctor: “Diplomacia pública en la bibliografía actual”, en *Ámbitos*, n. 11-12, 2004, pp. 215-236; NOYA, Javier: *Diplomacia pública para el siglo XXI: la gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*, Ariel, Barcelona, 2007; HERNÁNDEZ ALONSO, Francisco: *Diplomacia pública europea*, Escuela Diplomática, Madrid, 2010; AA.VV.: *Retos de nuestra acción exterior: diplomacia pública y marca España*, Colección Escuela Diplomática n.18, Madrid, 2012.

del término “diplomacia parlamentaria”, no permiten despejar dudas sobre cuestiones como: ¿qué representa dentro de la institucionalidad de las Cortes la diplomacia parlamentaria?, ¿se trata de una nueva función del poder legislativo? o ¿son un conjunto de actividades del Parlamento en el plano internacional? Tampoco dicho concepto ayuda a dar una respuesta satisfactoria sobre: ¿qué define a las actividades internacionales de las Cortes como diplomacia parlamentaria?, ¿son actuaciones de carácter oficial que responden a una dirección política? o ¿son actividades exclusivamente de perfil internacional dirigidas a desarrollar relaciones de carácter interinstitucional?

A este primer elenco de interrogantes hay que agregar también las imprecisiones que ha introducido en la doctrina el desplazamiento de la categoría “diplomacia parlamentaria” al plano de los órganos parlamentarios. A nivel teórico, la reubicación de esta categoría con la finalidad de definir la esfera internacional de los parlamentos ha terminado por restarle claridad al concepto de “cooperación (inter) parlamentaria”, con el cual, originariamente y no hasta hace mucho tiempo, se hacía referencia, sin ningún problema, a ciertas actividades internacionales realizadas por los parlamentos. De esta manera, se hacen patentes otras cuestiones en el momento de buscar establecer distinciones entre el grupo de actividades internacionales que realizan las Cortes Generales como, por ejemplo, ¿son la diplomacia parlamentaria y la cooperación parlamentaria dos términos intercambiables que definen al conjunto de actividades internacionales del Parlamento español?; de no ser así, ¿qué diferencia la diplomacia parlamentaria de la cooperación parlamentaria dentro de las actividades internacionales que desarrollan las Cortes?; ¿qué relación existe entre ambas actividades internacionales?

En principio, pudiera pensarse que no hay mayores diferencias entre el conjunto de actividades internacionales que realizan las Cortes Generales. Pero asumiendo que esto sea realmente así, el nuevo uso que la literatura actual le ha procurado a la categoría “diplomacia parlamentaria” acarrea, de todas maneras, unas implicaciones teóricas, a la luz de los principales axiomas del derecho internacional. El intentar darle a los parlamentarios una condición de diplomáticos por las acciones que desarrollan en el plano internacional genera más dudas que certezas. Dicha interpretación, además de contradecir los principios clásicos y elementales establecidos en la doctrina sobre los sujetos con representación estatal en el exterior, dificulta preguntarse y más aún responder: ¿cuándo y cómo se convierten los parlamentarios de las Cortes Generales en diplomáticos?; ¿es una condición eventual o permanente?; ¿son representantes oficiales del Estado español en el ámbito internacional?; de ser así, ¿cómo se regula este cargo de representación?

Para buscar una salida a este conjunto de interrogantes mediante la nueva noción “diplomacia parlamentaria”, no sólo habría que sortear las dificultades teórico-formales que enfrenta el término para definir un rol diplomático a los parlamentarios en el escenario internacional; también supondría tener que encarar la cuestión de cómo dicho concepto puede definir dos fenómenos totalmente distintos. Si bien el surgimiento de instituciones parlamentarias internacionales a nivel mundial y el desarrollo de actividades internacionales por los legisladores son hechos cada vez más evidentes en la actualidad, estos hechos no tienen nada que ver con aquella situación, vigente hasta nuestros días, relativa a la actividad de los embajadores en sedes multilaterales de representación diplomática, la cual originalmente definieran Dean Rusk y Philip Jessup como “diplomacia parlamentaria” hace más de medio siglo.

Frente al escaso alcance explicativo de la internacionalización de la institución parlamentaria que expone la actual reformulación del concepto de “diplomacia parlamentaria”, parece más razonable adoptar otra alternativa teórica, cuya conceptualización

del fenómeno reconozca la naturaleza específica del mismo en el marco de los principios del derecho internacional. Con el riesgo de ser catalogada como conservadora, una opción que podría ofrecer una mayor comprensión sobre la internacionalización de los órganos legislativos bajo estos parámetros, sería considerar de nuevo el olvidado concepto del parlamentarismo internacional. Serviría como tesis alterna para definir –por lo menos en el ámbito científico- las actividades interinstitucionales de contacto y diálogo internacional entre parlamentarios.

Con la adopción del parlamentarismo internacional como concepto alternativo, no se pretende, sin embargo, desconocer el poderoso, y hasta, probablemente, imparable, avance que, en todos los órdenes, ha alcanzado la expresión “diplomacia parlamentaria” para señalar la faceta internacional del poder legislativo. En última instancia, cabe la posibilidad de aceptar su uso como vocablo artificial con fines sólo descriptivos siempre y cuando se tenga en cuenta *a priori* la existencia de la tesis del parlamentarismo internacional como razonamiento científico que define y explica el fenómeno de la internacionalización de la institución parlamentaria. De esta manera, la expresión “diplomacia parlamentaria” pasaría a ser una especie de recurso gramatical que simplifica el lenguaje en el momento de hablar de los parlamentos y los legisladores en el ámbito internacional.

Aunque dicho argumento podría interpretarse como un relajamiento de la teoría en lo que respecta a los sujetos del derecho internacional, la excepción, en clave descriptiva, a favor del término “diplomacia parlamentaria”, tiene de todas maneras sus propios límites para definir, dentro de las actividades internacionales de los parlamentos, aquellas actividades internacionales de colaboración entre los órganos legislativos que discurren en paralelo a las relaciones de diálogo internacional de los parlamentarios; formas de colaboración, por ejemplo, a nivel de bibliotecas parlamentarias y centro de documentación legislativa, que, por ende, involucran a otros funcionarios de los parlamentos, siendo algunas de estas actividades inclusive de mayor antigüedad que la institucionalización de muchas de las relaciones de diálogo y contacto entre parlamentarios a nivel internacional⁰.

Antes que la participación de parlamentarios en el plano internacional llegara a convertirse en un hecho con suficiente evidencia empírica y se hablara de ello como diplomacia parlamentaria, las relaciones de los parlamentos a nivel internacional ya tenían en las actividades de cooperación interparlamentaria un primer tipo de actuación exterior, la cual ha alcanzado, desde los inicios de la Unión Parlamentaria Internacional, hace más de un siglo, múltiples medios y diversos ámbitos de intervención. Sin embargo, esta actividad ha perdido especificidad en la literatura actual, donde algunos autores han entendido las actividades de cooperación de los parlamentos como la raíz evolutiva de la diplomacia parlamentaria, señalando que “...le formidable essor que connut en un siècle la coopération interparlementaire a donné aux parlements une place acquise par la diplomatie parlementaire.”⁰.

0 En el caso español, incluso estas actividades de cooperación parlamentaria se anticipan al actual período democrático. Un ejemplo de ello se da en el marco de la Asamblea de la Unión Interparlamentaria que se realizó en Perú en otoño de 1968, donde el Grupo Español en esa institución desarrolló un programa de donación de una amplia relación de obras españolas al parlamento de dicho país, actividad que fue organizada por iniciativa del procurador de las Cortes Españolas, Mariano Fernández Daza y que contó con la participación del “archivero-bibliotecario” de las Cortes. Véase, SALAVERT Y ROCA, Vicente: *Relación de publicaciones españolas que el Grupo Español de la Unión Interparlamentaria ofrece al Grupo Peruano en recuerdo de la reunión en Lima de la Unión*, Rivadeneira, Madrid, 1968, págs. 5 y 6.

0 FORNI, Raymond: “La diplomatie parlementaire”, en Colloque organisé par le Sénat: *La diplomatie parlementaire...*, op. cit., pág. 15. Véase también, STAVRIDIS, Stelios y PACE, Roderick: “Assessing the impact of the EMPA's parliamentary diplomacy in international conflicts: contribution or obstacle?” en GARZÓN CLARIANA, Gregorio (ed.): *Asamblea Euromediterránea*, Marcial Pons, Madrid, 2011, págs. 68 y 69.

Los límites del concepto “diplomacia parlamentaria” sobre otras actividades internacionales de los órganos legislativos, como es el caso de la cooperación interparlamentaria, tienen su origen, paradójicamente, en la visión globalizante con la que la literatura ha identificado cualquier labor internacional de los parlamentos como una práctica diplomática de los parlamentarios. Sin tomar en cuenta que no toda actividad internacional del poder legislativo supone siempre la participación de parlamentarios, ni tampoco considerar que no toda actuación exterior del parlamento significa relaciones basadas en el protocolo y el diálogo entre los legisladores, la mayoría de los análisis, haciendo un uso indiscriminado del vocablo diplomacia parlamentaria, no se detienen a puntualizar el carácter de los sujetos y de los circuitos institucionales (formales o informales) de las actividades internacionales de los órganos parlamentarios.

Con el uso indiscriminado del término “diplomacia parlamentaria”, la ausencia de precisión sobre las actividades internacionales de los órganos parlamentarios entraña como problema algunas indefiniciones de base no resueltas, las cuales están relacionadas con la dimensión institucional y la naturaleza de los sujetos del movimiento de internacionalización de los parlamentos. En primer lugar, está el hecho de que el surgimiento de instituciones parlamentarias en el plano internacional (tales como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa a mediados del siglo XX o, más recientemente, la Asamblea Parlamentaria de la Unión por el Mediterráneo), hace que lógicamente, y desde un primer momento, cualquiera de las acciones que realicen estas organizaciones sean de por sí actividades internacionales, lo cual lleva a que sólo se pueda definir como distintivo y excepcional las actividades de carácter exterior que desarrollen los órganos parlamentarios situados dentro de los límites del Estado.

Además de esta diferencia institucional, en segundo lugar, está la condición del parlamentario tanto en el terreno de las instituciones parlamentarias internacionales como en el de las relaciones internacionales de los órganos legislativos de los Estados. En cuanto parte del fenómeno, es indudable que la figura de los legisladores ha sido esencial dentro del movimiento de internacionalización de los parlamentos, no obstante, su posición en dicha dinámica tiene manifestaciones diferentes que se corresponden con las dos dimensiones de esa internacionalización. Por un lado, está aquella actividad exterior de los parlamentarios que resulta de la designación de algunos miembros de los parlamentos nacionales como delegados en instancias internacionales, mientras que por otro lado, están los cargos de representación parlamentaria supranacional que se asientan en la elección directa del cuerpo electoral.

No es lo mismo hablar de parlamentarios de un órgano legislativo de cualquier nivel estatal, los cuales son comisionados por este cuerpo para realizar actividades de tipo internacional, que hablar en cambio de políticos que son elegidos por los ciudadanos para ocupar un cargo supraestatal como parlamentarios en entidades parlamentarias supranacionales. Para los primeros, su designación –o también, sus iniciativas- como sujetos de actuación en el plano internacional establece, en todo caso, una labor colateral –o cuando mucho, sustitutiva- con respecto a su tarea principal en cuanto legisladores y miembros pertenecientes a un poder del Estado que tiene asignado formalmente la misión esencial de elaborar leyes y controlar el ejercicio del gobierno. Para los segundos, en cambio, su elección por votación popular les otorga un cargo de representación parlamentaria que tiene todas sus funciones en un ámbito supraestatal, estando por tanto la labor de estos parlamentarios en todo momento fuera de los márgenes nacionales.

A la vista de estas distinciones, encontramos que la internacionalización de la institución parlamentaria ha dado lugar a varios géneros de entidades que van desde organismos supraestatales como los diversos parlamentos surgidos de los procesos de integración (v.g. el Parlamento Europeo, el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Africano), pasando por

asambleas parlamentarias internacionales (v. gr. la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, el Consejo Nórdico) hasta llegar a formas menos institucionalizadas como las conferencias parlamentarias internacionales, los grupos de amistad y las reuniones interparlamentarias. Unas entrañan la elección de sus miembros a través del voto de los ciudadanos y otras, o mejor dicho, la mayoría, son espacios para la participación en el plano internacional de parlamentarios pertenecientes a los órganos legislativos de los Estados; espacios que, en algunos casos, llenan los legisladores como resultado de una designación política e institucional y en otros casos responde al interés particular de ciertos diputados o senadores con una mayor inclinación hacia los asuntos internacionales.

Sin restar importancia a ninguna de dichas formas institucionales, este estudio se interesa específicamente por ese segmento mayoritario de entidades que colocan a los parlamentarios de cualquier nivel estatal y a sus respectivos cuerpos legislativos como actores en el terreno internacional a través del diálogo y el contacto con sus homólogos extranjeros. Ya sea definido como parlamentarismo internacional, ya se insista en llamarlo diplomacia parlamentaria, entender el fenómeno de la actividad internacional de los legisladores supone partir de los órganos parlamentarios estatales en cuanto a su participación en el funcionamiento de estructuras formales o informales que sirven de escenario para la promoción de otras acciones y relaciones internacionales que se suman a la tradicional cooperación internacional de los parlamentos.

II. HIPÓTESIS

El desarrollo de actividades de naturaleza internacional por las Cortes Generales pone sobre el tapete la existencia de otro tipo de relaciones internacionales del Estado, las cuales, sin restarle su carácter oficial y su contenido político, requieren ser sistematizadas científicamente de manera que ello permita diferenciarlas de las acciones de política exterior que realizan los órganos del poder ejecutivo. Una vía metodológica en esta dirección ha sido considerar como premisa base el principio de separación de poderes, núcleo del constitucionalismo moderno, que da por descontado la preeminencia de los órganos ejecutivos centrales en la representación del Estado en el exterior⁰. La vigencia de esta prerrogativa, también sustanciada por el derecho internacional⁰, sirve para fundamentar como primera hipótesis descriptiva del estudio que las Cortes Generales, al tratarse del órgano legislativo estatal, están desprovistas de capacidad legal de representación en el exterior⁰, con lo cual las actividades de carácter internacional que realizan no comprometen jurídicamente al Estado español en el plano exterior.

Bajo esta misma lógica deductiva, un segundo nivel de razonamiento, sobre el cual fijar una discriminación objetiva de las actividades internacionales del parlamento español con

⁰ En torno al alcance de este principio, ya señalaba Kelsen que la tesis sobre la división de poderes y, en particular, el papel del *poder federativo* anunciado por Locke, más que una forma de cómo organizar el funcionamiento del Estado, dictaba una realidad. Véase, Kelsen, Hans: *Teoría general del Estado*, Comares, Granada, 2002.

⁰ Al respecto ha escrito VILARIÑO, quien sostiene que los órganos centrales de representación exterior, "...una vez designados por el derecho interno, el derecho internacional los reviste de unas particulares capacidades, derechos, obligaciones y responsabilidades de orden internacional que no corresponden a otros órganos. *Curso de Derecho diplomático y consular...*, op. cit., pág. 146.

⁰ La extensa literatura en derecho internacional que aborda el papel de los órganos del Estado español en las relaciones exteriores, tiene estudios muy representativos. Véase, en particular, PASTOR RIDRUEJO, José A.: *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, decimoséptima edición, Tecnos, Madrid, 2013, en especial, pp. 473-482; DIEZ DE VELASCO, Manuel; *Instituciones de derecho internacional público*, decimotercera edición, Tecnos, Madrid, 2002; REMIRO BROTONS, Antonio: *Derecho internacional Público. 2. Derecho de los tratados*, Tecnos, Madrid, 1987.

respecto a las que no lo son, ha consistido en considerar como premisa intermedia el mandato que la Constitución de 1978 otorga a las Cortes Generales en materia de política exterior. En cuanto institución que sólo participa en la formación de la voluntad exterior del Estado a través del control de los tratados (art. 94 CE), las Cortes Generales tienen asignadas, por norma constitucional, en este sentido ciertas labores de fiscalización de la política exterior que realiza el Gobierno, prescripción que deja claro la existencia de un espacio legal de actuación del poder legislativo en materia de política exterior otorgado por el derecho interno y que en cualquier caso limitaría las iniciativas internacionales de este órgano al fomento “de relaciones de amistad y colaboración”, tal como viene a poner de manifiesto en su artículo 7 la Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado, aprobada en 2014⁰.

Partiendo de un marco constitucional que tipifica claramente las labores de las Cortes Generales en materia de política exterior y considerando la existencia de Leyes que delimitan el ámbito de actuación internacional del parlamento⁰, este estudio sostiene, como segunda hipótesis descriptiva, que las actividades de perfil internacional realizadas por las Cortes Generales son todas aquellas acciones de carácter externo que gravitan fuera del espacio de responsabilidad de las Cámaras en el control de la política exterior del Gobierno. Dichas actividades internacionales se caracterizan por no estar sujetas a un obligatorio cumplimiento por parte del órgano legislativo, con la única excepción del compromiso institucional que encierra su participación, mediante la delegación de algunos de sus miembros, en ciertas organizaciones parlamentarias internacionales.

Desde la perspectiva de considerar dentro del ordenamiento jurídico no lo que las Cortes Generales están en el deber realizar en materia de política exterior sino más bien lo que están en libertad de poder hacer como institución independiente, es posible establecer un tercer nivel de razonamiento deductivo a partir de asumir como premisa final el principio de autonomía parlamentaria que marca la Constitución en su art. 72, el cual otorga a las Cámaras independencia normativa, financiera y funcional⁰. En lo que respecta a la gestión del Parlamento, la elección interna de quienes conforman sus órganos de dirección así como su capacidad de auto-organizarse funcionalmente en todos los órdenes, dotan a éste de una esfera

⁰ Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 74, de 26 de marzo de 2014, pp. 26531-26564. Incluso, dicho espacio legal de acción exterior de las Cortes Generales, basado en la promoción de relaciones de amistad y colaboración, no deja de ser problemático. Así lo manifestó, el Consejo de Estado, en su Dictamen de 30 de mayo de 2013, sobre el Anteproyecto de dicha Ley. Véase, <http://boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-394>: *Número de Expediente 394/2013 (Asuntos Exteriores y de Cooperación)*, fecha de consulta: 09/09/2103. En este Dictamen, dicho órgano consultivo señaló que: “...una parte significativa de los contenidos del anteproyecto corresponde a materias cuya regulación en una norma jurídica de rango legal puede reputarse innecesaria o, incluso, poco apropiada.”, pág. 8. Dentro de esta misma observación, el Consejo de Estado completaba diciendo, en lo relativo al papel de las Cortes Generales y de otros órganos constitucionales en la acción exterior del Estado, que: “...es cuestionable que una ley ordinaria pueda establecer prescripciones sustantivas con respecto a sus funciones teniendo en consideración la importancia específica que la diplomacia parlamentaria tiene en un régimen constitucional como el español. Por ello se considera que resultaría más conveniente prescindir del artículo 4 y de los artículos 6 a 10 e incluir en su lugar una disposición general que declarase que tales órganos realizan las funciones que les asignan la Constitución y las leyes.”, pág. 9. Aunque no está claro el significado que en su Dictamen el Consejo de Estado le atribuye a la diplomacia parlamentaria, lo que sí resulta evidente es su posición tácita en torno a que la única acción exterior que pueden desarrollar las Cortes Generales se encuentra establecida en la Constitución.

⁰ Junto a la Ley de Acción Exterior y Servicio Exterior del Estado, habría que agregar la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuyo capítulo III, sección 1.ª, incluye al Congreso de los Diputados entre los “Órganos competentes en la formulación y ejecución de la política española de cooperación internacional para el desarrollo”. Expresamente, el artículo 15 de esta Ley señala que: “Al Congreso de los Diputados corresponde establecer cada cuatro años, en la forma y modo que determine y a propuesta e iniciativa del Gobierno, las directrices básicas de la política española de cooperación para el desarrollo...”, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 162, de 8 de julio de 1998, pp. 22755-22765.

de decisión propia en términos políticos y administrativos para el desarrollo, entre otras tantas actividades, de aquellas de naturaleza internacional.

Como órgano autónomo que se dota de organización y de sus propias normas de funcionamiento mediante la aprobación de unos reglamentos para el caso de cada una de las Cámaras, se sostiene como tercera hipótesis descriptiva que las actividades internacionales de las Cortes Generales son parte de las acciones institucionales que se desarrollan en el marco del principio de autonomía parlamentaria del cual goza el poder legislativo. En su realización, estas acciones institucionales tienen como centro de promoción e impulso los órganos de dirección político-administrativa que de manera independiente fijan muchos de los parámetros físicos y temporales de las relaciones internacionales del Parlamento.

A partir de las hipótesis expuestas, podría decirse, de manera simplificada, que el estudio se inscribe dentro de la temática de las relaciones internacionales de los cuerpos parlamentarios, mientras que la delimitación del problema en específico se sitúa en determinar las actividades de naturaleza internacional de las Cortes Generales partiendo de considerar la política institucional de carácter externo que propiamente ha desarrollado este organismo por su condición de autónomo. Una autonomía, que como cualidad provista por el escenario democrático iniciado en 1978, termina por dar sentido al período de tiempo asignado para la observación del objeto de estudio, el cual comprende las primeras nueve legislaturas, es decir entre 1978 y 2011.

Ubicado dentro de dichos límites temporales, el estudio busca responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿cuáles han sido las actividades internacionales de diálogo parlamentario y apoyo institucional desarrolladas por las Cortes Generales?; ¿qué rasgos políticos e institucionales ha tenido la participación en el ámbito internacional de diputados y senadores de las Cortes Generales?; ¿cómo han desplegado las Cortes Generales sus actividades de perfil internacional basadas en el diálogo interparlamentario? En términos operativos, son precisamente las respuestas a tales interrogantes las que permitirán, en última instancia, validar o no las hipótesis sobre las que se asienta este trabajo.

III. METODOLOGÍA

Vistas las Cortes Generales como una totalidad, el objeto de estudio se aborda mediante un diseño metodológico descriptivo, siguiendo como técnica de observación la de tipo documental. Las principales fuentes de información son de tipo primario, representadas por memorias, informes y boletines emitidos por el Congreso de los Diputados y el Senado, conjunto archivístico donde se han observado actividades parlamentarias que reúnen los criterios planteados en las hipótesis de investigación, a saber: i) actividades de naturaleza internacional que no comprometen jurídicamente al Estado español en el plano exterior; ii) acciones de carácter externo que están fuera del espacio de responsabilidad de las Cámaras en el control de la política exterior; iii) iniciativas internacionales para el fomento de relaciones de amistad y colaboración; iv) acciones institucionales de carácter internacional que se desarrollan en el marco de la autonomía parlamentaria del poder legislativo.

En correspondencia con el carácter descriptivo de las hipótesis expuestas, es importante señalar que, dentro de los esfuerzos de verificación de las mismas, no se contempla en ningún momento evaluar el impacto de las actividades internacionales de las Cortes Generales en las

O Véase, SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho parlamentario español*, Espasa-Universidad, Madrid, 1990, pág. 43; Díez-PICAZO, Luis María: *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*, Real Colegio de España, Bologna, 1985; CID VILLAGRASA, Blanca: “La administración parlamentaria”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 3, 2000, pp. 125-150; GÓMEZ CORONA, Esperanza: *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.

relaciones exteriores de España. El estado actual del tema obliga, antes de cualquier intento de valoración, a centrar la atención en los vacíos conceptuales del fenómeno así como en la sistematización teórica de las actividades de naturaleza internacional realizadas por el Parlamento español, lo cual permita establecer una clasificación exhaustiva que facilite su diferenciación de las responsabilidades que tienen las Cortes en materia de política exterior.

Ontológicamente, esta discriminación entre, por un lado, las labores en materia de política exterior que realizan las Cortes Generales y, por otro lado, sus actividades internacionales, no supone restar a estas últimas su carácter también político así como su naturaleza de política pública. El caso que estas actividades internacionales tengan ya como objeto las relaciones institucionales externas del Parlamento marca una *policy* con una finalidad específica, la cual se apoya en determinados recursos para su consecución y cuyas orientaciones se fraguan dentro de la dinámica de transacciones políticas de los partidos con peso en las Cámaras y en sus respectivos órganos de dirección, principalmente a nivel de presidencia.

Así como algunos estudios han destacado de las Cortes el desarrollo de una política comunicacional⁰ o la independencia de su política de personal⁰, en esta ocasión cabe hablar de otra área de política del Parlamento como organización; un tipo de política con dimensiones internacionales y a través de la cual el poder legislativo cultiva relaciones con el exterior. Por más que se le intente vincular con las responsabilidades constitucionales de las Cámaras en el control de la acción exterior del Estado, esta política interna forma parte del conjunto de lineamientos sobre los diversos aspectos institucionales que constituyen al órgano parlamentario en cuanto sistema administrativo, el cual posee y ejecuta, como cualquier otro ente público o privado, funciones básicas y auxiliares para el logro de sus objetivos.

Como política que tiene su espacio de formulación dentro del Parlamento, las actividades internacionales de las Cortes Generales podrían ser estudiadas bajo un enfoque de análisis de políticas públicas, donde se centre la atención, por ejemplo, en los procesos políticos y partidistas que han incidido en su institucionalización como actividades parlamentarias y en la orientación de los fines perseguidos por éstas. No obstante, en este trabajo, las intenciones siguen un camino distinto debido a la necesidad primaria de resolver cuestiones de naturaleza descriptiva sobre el fenómeno de las actividades parlamentarias internacionales, siendo, en cualquier caso, la elección de la experiencia española una opción justificada por el amplio abanico de manifestaciones que ofrece sobre el objeto de estudio, producto, en cierta medida, de la particular posición bifronte de España en su geopolítica, cuya mirada ha estado puesta tanto hacia Europa como hacia al mundo hispano en general.

Considerando realidades que superan la órbita europea, el examen de las actividades de perfil internacional de las Cortes Generales se ciñe en sentido estricto a describir su ejecución sin detenernos a valorar sus orientaciones ni los factores de cualquier naturaleza que tengan que ver con cambios o continuidades de estas actividades. En las condiciones actuales, de

O GONZALO ROZAS, Miguel Ángel y RAMOS VIELBA, Irene: “La documentación parlamentaria en internet: el caso de la página web del Congreso de los Diputados”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 50, 2000, pp. 305-330. Sobre el desarrollo de la política comunicacional de las Cortes, véanse también los trabajos reunidos en PAU I VALL, Francesc (coord.): *Parlamento y comunicación: nuevos retos*, Tecnos, Madrid, 2005.

O MOLLINEDO CHOCANO, José Joaquín: “El personal al servicio de las cámaras en la jurisprudencia constitucional: (aproximación al régimen constitucional de la función pública parlamentaria)”, en PAU I VALL, Francesc (coord.): *Parlamento y Justicia Constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 421-484; SERRANO RUIZ, Esther, “Los funcionarios de la Administración parlamentaria en España”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 15, 2006, pp. 143-164; Véanse además los trabajos relativos a las Cortes Generales en el monográfico sobre “La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento”, editado por *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 22, 2009, Las Cortes Valencianas.

escaso conocimiento sobre el fenómeno, creemos que lo esencial por el momento, independientemente de los ritmos, la dirección y los alcances de las actividades internacionales, es acercarnos a detallarlas como una respuesta institucional de un poder del Estado que, a través de sus órganos, reacciona ante las exigencias de un entorno global.

A partir de la tendencia de los Estados de asumir como asuntos propios ciertas cuestiones que suceden fuera de sus fronteras nacionales, algo cada vez más universal es que otros órganos estatales distintos a los de los ejecutivos centrales se están viendo en la necesidad de abrir dentro de su agenda institucional un apartado de actividades dirigidas al ámbito internacional, creándose inclusive áreas administrativas encargadas de ello en algunos casos. Tanto si fueran el resultado de una definida planificación como si se tratara de prácticas improvisadas frente a circunstancias eventuales, estas actividades basan su importancia en ser fuentes para el establecimiento de relaciones internacionales, lo cual convierte a las primeras en condicionante y al mismo tiempo en manifestación de muchas de estas últimas.

La doble posición fenomenológica de las actividades internacionales de cualquier organización, como condición y expresión de muchas de sus relaciones internacionales, hace que a veces asumamos como indistinto hablar de actividades internacionales y de relaciones internacionales. Si bien es cierto que, en términos gnoseológicos, centrar el análisis en las actividades internacionales de las Cortes Generales nos acerca a un entendimiento de las relaciones internacionales de este órgano, no siempre las actividades de carácter internacional entrañan o están orientadas a propiciar relaciones internacionales; pueden ser simples actividades internas, pero que se identifican como internacionales porque su contenido tiene dimensiones que sobrepasan los límites de los asuntos considerados de orden doméstico. Piénsese, por ejemplo, en una declaración institucional de alguna de las Cámaras donde se fije posición sobre un evento acontecido en el extranjero.

Siguiendo esta diferenciación, constituyen el universo del objeto de estudio en este trabajo desde las actividades parlamentarias internas de diálogo que simplemente se reconocen como internacionales por sus componentes exógenos hasta aquellas actividades internacionales de diálogo que conducen y son manifestación de ciertas relaciones internacionales de las Cortes. Con esta amplia delimitación se intenta señalar que los indicadores de “proyección externa” o “internacionalización” de un órgano parlamentario estatal no sólo radican en el conjunto de relaciones internacionales que éste establece y mantiene, como parte de su quehacer institucional, sino también en el peso que los asuntos internacionales tienen dentro de la agenda parlamentaria.

IV. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

El estudio está organizado en cinco grandes secciones. La primera de ellas expone la dimensión teórica de las actividades internacionales de los parlamentos. En el capítulo 1, se discute la validez conceptual del término “parlamentarismo internacional” como alternativa para explicar la participación de los órganos parlamentarios y de sus miembros en el plano internacional frente a la pujante redefinición del concepto de diplomacia parlamentaria. Tras señalar los alcances y límites de ambas opciones explicativas, el análisis se orienta, en el capítulo 2, hacia una distinción material de las actividades parlamentarias internacionales entre, por un lado, las caracterizadas, en su esencia, por un diálogo de los parlamentarios – definidas como parlamentarismo internacional- y, por otro lado, las actividades marcadas por la asistencia internacional que prestan los parlamentos, definidas, como cooperación técnica internacional. Mientras, en el capítulo 3, se describen las formas institucionales adoptadas por estas actividades y se define la evolución institucional que en particular ha tenido el parlamentarismo internacional.

La segunda parte de la investigación está dedicada a la relación que han desarrollado las Cortes Generales con diversas asambleas parlamentarias internacionales. Esta sección comienza por definir, en el capítulo 4, a dichas asambleas como entornos institucionales permanentes de encaje multilateral en los que se desarrolla de manera altamente formalizada la participación internacional de los legisladores. Tales instituciones representan el fenómeno que definimos como *parlamentarismo internacional de asamblea*. Este vendría a ser el primero de los cuatro tipos de espacios institucionales de participación de los parlamentarios, en el ámbito internacional, que cuentan con estructuras y prácticas formales para la interacción, el diálogo y las expresiones de solidaridad de éstos y de los órganos legislativos nacionales de los que son miembros. En vista de ello, en este mismo capítulo se establecen las diferencias de esta clase de parlamentarismo internacional con respecto otras instituciones de composición parlamentaria de naturaleza supranacional, cuyo funcionamiento es completamente distinto al de las asambleas parlamentarias internacionales.

En los capítulos 5 y 6, que componen esta segunda sección, el análisis sobre el parlamentarismo internacional de asamblea se centra de forma exclusiva en identificar los diversos factores que, respectivamente, han condicionado la participación de los miembros del Congreso de los Diputados y del Senado en el conjunto de asambleas parlamentarias internacionales con las cuales las Cortes Generales han logrado establecer una relación permanente. En cada uno de los casos, dicha relación se expresa en el desarrollo, por el Parlamento español, de una serie de actividades que se concretan en la formación de delegaciones parlamentarias del órgano legislativo en dichas asambleas. Se pone especial atención en estas actividades internas del Parlamento español, ya que las mismas evidencian la formalización de una labor internacional de las Cámaras en lo que respecta al ámbito de las instituciones multilaterales permanentes de participación de los parlamentarios. Aunque de esta labor de las Cortes Generales depende el trabajo que realizan las delegaciones de legisladores españoles en el seno de las diversas asambleas parlamentarias internacionales, esto último representa un fenómeno completamente distinto cuya realidad se encuentra en el espacio de tales organizaciones internacionales.

La tercera parte del estudio aborda la participación institucional de los miembros del Parlamento español en las conferencias parlamentarias internacionales. En esta sección se define, en primer lugar, a dichos eventos y encuentros de legisladores como *parlamentarismo internacional de conferencia*. Éste representa la segunda de las formas institucionales de participación de parlamentarios en el plano internacional que, pese a ser episódicas, presentan una gran formalidad. A lo largo del capítulo 7 se establece una distinción jerárquica entre, por un lado, el parlamentarismo internacional de vértice que caracteriza a las conferencias de presidentes de parlamentos y, por otro, el parlamentarismo internacional de base que define al resto de eventos interparlamentarios internacionales en los que pueden participar los legisladores con independencia de la posición que ocupan dentro del órgano legislativo del que son miembros. Ello obedece a que estos últimos eventos presentan una convocatoria de participación más abierta, horizontal y heterogénea.

La otra gran distinción dentro del parlamentarismo internacional de conferencia que se plantea en esta tercera parte de la investigación es de tipo geopolítico y tiene lugar exclusivamente en Europa. Dicha particularidad es explicada en el capítulo 8. El hecho de haberse escogido como espacio de análisis de la investigación a las Cortes Generales, un órgano legislativo de un país europeo perteneciente a su vez a la Unión Europea, ha implicado considerar por separado los criterios para la participación de los diputados y senadores en un conjunto de conferencias interparlamentarias de gran regularidad, las cuales pueden ser de naturaleza europea o internacional y otras suelen ser de carácter estrictamente comunitario. El

argumento principal de este capítulo es que la existencia de una Europa comunitaria ofrece a los legisladores de los países que pertenecen a ésta un significativo número de espacios institucionales para la participación fuera de las fronteras nacionales en comparación con los que pueden tener los parlamentarios de países de otros continentes, incluso de la propia Europa, pero que no son miembros de la Unión Europea.

La gestión por el Parlamento español de la participación de sus miembros en los ámbitos comunitarios y no comunitarios que adquiere el parlamentarismo internacional de conferencia en Europa es el tema central del capítulo 9. Como el universo de las conferencias parlamentarias es tan amplio, nos limitamos al estudio de aquellos eventos internacionales de encuentro multilateral de legisladores donde el control de la participación de los diputados y senadores españoles está en manos de la institución parlamentaria y no de éstos de forma particular y privada. Dejando a un lado la labor que dichos parlamentarios realizan durante su participación (como ponente o como asistente) en tales conferencias, el análisis más bien se concentra en las actividades previas que llevan a cabo el Congreso de los Diputados y el Senado, respectivamente, tras ser invitados o convocados a este tipo de eventos por sus organizadores. Dentro de este análisis también se incluyen algunos casos en donde dichas Cámaras han servido de promotoras del parlamentarismo internacional de conferencia mediante la organización de estos encuentros internacionales de legisladores en España.

La cuarta parte de la investigación gira en torno al desarrollo, dentro de las Cortes Generales, de estructuras organizativas y actividades propias de las Cámaras que han supuesto una participación internacional de sus miembros. Dichas iniciativas internas y no condicionadas por organizaciones internacionales constituyen el fenómeno que hemos definido como *parlamentarismo internacional de fraternidad*. Éste sería el tercer tipo de espacio institucional a través del que los parlamentarios participan en el plano internacional. Para explicar el funcionamiento de dicho espacio institucional en el capítulo 10 se definen sus principales características. Entre los atributos que se plantean está el carácter bilateral que parece tener este ámbito participativo de legisladores en lo que respecta a la promoción de las relaciones interparlamentarias. Se expone cómo éstas pueden adquirir un estado permanente o ser sólo episódicas a partir de la evolución que tengan las estructuras y actividades que promocióne el órgano legislativo para la participación internacional de los parlamentarios.

Los dos capítulos siguientes que también integran la cuarta parte del estudio se centran particularmente en el examen de la situación del parlamentarismo internacional de fraternidad en el Congreso de los Diputados y el Senado. En el capítulo 11, por un lado, se describe la trayectoria del desarrollo institucional de las agrupaciones interpartidistas de legisladores formadas dentro del Parlamento español que están orientadas al establecimiento de relaciones con sus homólogas de órganos legislativos de otros países y se detalla la aparición de otros grupos internos de diputados y senadores creados con la finalidad de apoyar determinadas causas políticas de ciertos colectivos sociales cuyos intereses particulares responden a una situación que tiene su origen fuera de las fronteras nacionales. En el capítulo 12, por otro lado, se expone el proceso de formalización que han alcanzado los viajes internacionales de parlamentarios españoles y las visitas a las Cortes Generales de legisladores extranjeros como actividades regulares del órgano legislativo. Además, se muestra la estrecha relación que han guardado estas actividades de carácter episódico con el funcionamiento de los llamados grupos de amistad, los cuales pueden llegar a ser más permanentes.

La quinta parte del estudio tiene por objeto el análisis de las resoluciones que realizan las Cortes Generales sobre situaciones internacionales. Estas resoluciones parlamentarias, en forma de proposiciones no de ley o de declaraciones institucionales, representan otro espacio institucional altamente formalizado para la participación de los diputados y senadores en el

ámbito internacional desde el interior del propio órgano legislativo. La naturaleza particular que adquieren dichas proposiciones no de ley y declaraciones institucionales es explicada en el capítulo 13. En éste se expone que las mismas son iniciativas colectivas de los parlamentarios cuya finalidad es expresar un mensaje de apoyo o condena ante determinados sucesos que tienen lugar en otros países. Se trata de una actividad muy generalizada de los órganos legislativos en la actualidad, a la que hemos denominado *parlamentarismo internacional de solidaridad*. Éste vendría a ser, hasta los momentos, el cuarto y último esquema participativo institucional desarrollado formalmente por los legisladores a nivel mundial para actuar en el terreno internacional.

Los capítulos 14 y 15 completan la última parte de la investigación. En éstos se analiza respectivamente el uso, dentro de las Cortes Generales, de la proposición no de ley y de la declaración institucional como instrumentos recreados por los legisladores para desarrollar una labor de solidaridad internacional en el marco de la función de dirección política que realiza el Parlamento. Se plantea la enorme formalización que ha alcanzado dicha labor en el Congreso y el Senado desde su aparición a comienzos de la democracia. En este sentido, se describe la trayectoria del desarrollo institucional de esta actividad internacional del órgano legislativo al partir de considerar la promoción cada vez más creciente por los diputados y senadores de iniciativas de proposiciones no de ley y de las declaraciones institucionales sobre situaciones que tienen lugar en otros países. Teniendo en cuenta el origen interno o externo que pueden tener estas iniciativas y las múltiples vías para introducirlas como asuntos de importancia en la agenda parlamentaria, se destacan los aspectos formales que han hecho posible su admisión y aprobación por las Cámaras.

El estudio expone, al final, unas conclusiones en las que se señala la importancia de rescatar el concepto de parlamentarismo internacional como categoría de mayor rigor científico para explicar la participación de los legisladores en el desarrollo de un conjunto de actividades internacionales que poseen una gran formalidad en vista de los espacios institucionales en las que éstas se producen. Frente al uso que la mayoría de los estudios sobre el tema vienen haciendo del concepto de diplomacia parlamentaria en el ámbito de las instituciones compuestas por diputados y senadores, se establece que la comprensión de las actividades internacionales que realizan las Cortes Generales como expresiones de los distintos tipos de parlamentarismo internacional de los órganos legislativos permite determinar con gran objetividad los límites formales y reales de tales actividades de perfil internacional en el contexto de las tradicionales responsabilidades de gestión y control en materia de política exterior que se encuentran repartidas constitucionalmente entre el poder ejecutivo y legislativo del Estado español.



PRIMERA PARTE

LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES DE LOS PARLAMENTOS

En la promoción y desarrollo de sus relaciones institucionales⁰, los parlamentos y sus miembros realizan una serie de actividades de acercamiento, contacto y colaboración con otras instituciones en función de estrechar lazos que permitan la construcción y mantenimiento de una comunidad de intereses y objetivos superiores que los identifican a todos. Estas actividades pueden perfectamente delimitarse por su contenido y naturaleza entre aquellas que tienen como radio de acción el ámbito nacional y otras que tienen un alcance internacional. Tanto unas como otras han tenido poca atención dentro de la doctrina sobre parlamentos⁰, siendo más bien reciente el interés en algunos círculos políticos por el caso de las actividades parlamentarias internacionales y despertando también la curiosidad desde la academia.

O XIFRA define las relaciones institucionales como “un proceso de comunicación estratégica promovido por una persona jurídica (empresa, ente público, nación, Estado...) –como organización o como interés por ella representado- para gestionar las relaciones de influencia mutua con los poderes públicos”. En este sentido aclara que: “No debemos confundir las relaciones institucionales con la *comunicación institucional*, es decir, la comunicación que se realiza de modo organizado por una institución pública...”, “...las relaciones institucionales gestionan las relaciones con los poderes públicos y otros poderes estratégicos que afectan a la organización en materia de políticas públicas”, págs. 281-202. XIFRA, Jordi: *Manual de relaciones públicas e institucionales*, Tecnos, Madrid, 2011, cursivas del autor.

Al lado de las interpretaciones surgidas en los circuitos parlamentarios, las lecturas científicas sobre las actividades parlamentarias internacionales, con un empirismo rebosante, se han limitado a señalar de manera indiferenciada el auge de unas actuaciones de los órganos parlamentarios y de algunos de sus miembros, las cuales se reconocen como de tipo internacional por algún componente exterior en su ejecución o en el asunto que tratan. Al margen del aspecto que convierte a estas actividades en internacionales, los estudios no se adentran en las particularidades de las mismas; se da por sentado en los análisis que todas las actividades parlamentarias internacionales son una unidad homogénea construida desde y por los órganos parlamentarios para dar respuesta a una sociedad cada vez más internacionalizada.

Una muestra del carácter uniforme del tratamiento del fenómeno en tales interpretaciones es que las actividades parlamentarias internacionales, en la mayoría de los casos, han venido siendo denominadas de un tiempo para acá, tanto por legisladores como académicos, bajo el título general de “diplomacia parlamentaria”. Mediante una lógica cerrada y reduccionista, la literatura existente se ha conformado con aglutinar todas las actividades internacionales de los legisladores y los órganos parlamentarios en un único concepto, sacándolo además de su contexto de aplicación original. Como consecuencia de ello, la mayoría de los estudios no ofrecen el más mínimo esfuerzo en la búsqueda y análisis de fórmulas alternativas para la definición de las actividades parlamentarias internacionales⁰, mostrando al mismo tiempo poco interés en el desarrollo teórico de los elementos constitutivos de este tipo de actividades.

En contra de esta suerte de parsimonia científica sobre la naturaleza de las actividades parlamentarias internacionales, en esta primera parte del trabajo nos proponemos definir la faceta internacional de los parlamentos estatales a partir de la consideración de que hay dos grandes grupos de actividades internacionales que desarrollan los órganos legislativos así como también, por cuenta propia, algunos parlamentarios. Estos dos grupos de actividades son, por un lado, las que componen el parlamentarismo internacional y, por otro, las que constituyen la cooperación parlamentaria internacional. Se trata de dos campos de actividades que guardan en la mayor parte de las ocasiones una profunda interdependencia, lo que, sin embargo, no es un impedimento para su consideración por separado, de manera que ello permita establecer los rasgos y la especificidad de ambos tipos de actividades.

Dentro del intento de categorización que representa esta tesis doctoral en su conjunto, el primer capítulo comienza por anteponer el concepto de parlamentarismo internacional al de

O Son contados los trabajos en español que hablan de actividades parlamentarias externas (nacionales o internacionales) bajo el concepto de relaciones institucionales. Véase: FIGUEROA, Dilcia: *El Parlamento Europeo y América Latina: Relaciones institucionales y principales puntos de vista*, Documento de Trabajo; W-14, Serie Política, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 1995; ROMERO VAZQUIÁNEZ, María Antonia: “Actividad extraparlamentaria de la Asamblea de Extremadura durante la VII Legislatura”, en *Revista de Derecho de Extremadura*, n. 7, 2010, pp. 319-338; HERNÁNDEZ OLIVER, Blanca: “La actividad institucional de las Cortes Generales”, en COSCULLUELA MARTÍNEZ, Bárbara (coord.): *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011, pp. 475-494. La mayoría de la literatura española que aborda las relaciones institucionales de los órganos del Estado ha estado centrada en la rama ejecutiva y principalmente en un plano vertical: entre gobierno central, gobiernos autonómicos y locales. Puede consultarse al respecto: CÓLERA LEIRADO, José Ramón: “Relaciones institucionales entre el Estado, las comunidades autónomas y la administración local”, en PAU I VALL, Francesc (coord.): *El futuro del Estado autonómico*, VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, D.L., Navarra, 2001, pp. 87-116; GARCÍA MEXÍA, Pablo: “Las relaciones institucionales entre las comunidades autónomas: La cooperación interautonómica”, en AA.VV.: *Curso de derecho público de las comunidades autónomas*, INAP, Madrid, 2003, pp. 533-577; ZAFRA VÍCTOR, Manuel: *Relaciones institucionales entre comunidades autónomas y gobiernos locales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

O Lo más original a lo que ha llegado la literatura al respecto es a proponer el término “parlomacia”; un acto sin mayor razonamiento teórico y cuyo único objetivo es el de agregar un neologismo bastante peculiar dentro de la discusión sobre el tema. Véase: FIOTT, Daniel: “On the Value of Parliamentary Diplomacy”, en *Madariaga Paper*, vol. 4, n. 7, 2011, College of Europe Foundation, pp. 1-7.

diplomacia parlamentaria para definir a un grupo particular de actividades parlamentarias internacionales así como para diferenciarlas de otras tantas que también realizan los órganos legislativos en el plano internacional. Como punto de partida, se rescata de la doctrina del derecho público el término “parlamentarismo internacional” y se discute su validez conceptual como alternativa teórica para explicar la participación de los parlamentos y los parlamentarios en el plano internacional frente al concepto de diplomacia parlamentaria, al que la literatura le ha concedido una posición casi hegemónica para referirse al fenómeno de la actividad internacional de las instituciones parlamentarias.

El segundo capítulo se centra en definir la cooperación parlamentaria internacional así como a distinguir sus particularidades frente a las del parlamentarismo internacional. Se parte del criterio de que mientras este último consiste en actividades basadas en el diálogo promovido únicamente por y entre legisladores, cuyos productos son muchas veces abstractos o de naturaleza discursiva, la cooperación parlamentaria es una actividad en la que se transfiere un capital concreto de naturaleza técnica o financiera, y donde pueden estar involucrados, más allá de los parlamentarios, otros funcionarios e instituciones. Son estos y otros elementos distintivos los que hacen posible que, dentro del universo de actividades parlamentarias internacionales que pueden ser llevadas a cabo por un órgano legislativo determinado, se puedan valorar algunas de éstas como de exclusiva cooperación parlamentaria internacional y otras como de estricto parlamentarismo internacional.

En el tercer capítulo se definen las diversas formas institucionales del parlamentarismo internacional y de la cooperación parlamentaria internacional. Se establecen, por un lado, los criterios que clasifican al parlamentarismo internacional bajo cuatro categorías: de asamblea, de conferencia, de solidaridad y de fraternidad. Mientras, que por otro lado, se plantean, con arreglo a la sociología jurídica y cultural de Max Weber y Pierre Bourdieu, los aspectos teóricos que permiten catalogar a la cooperación parlamentaria internacional como una actividad de dos clases: la técnico-administrativa y la técnico-política. La finalidad de dicha separación es poner en evidencia que más allá de los productos abstractos o concretos que pueden generar las actividades parlamentarias internacionales, éstas tienen lugar en instancias altamente institucionalizadas cuya responsabilidad, tanto real como formal, no implica comprometer jurídicamente a los Estados en el plano internacional.



CAPÍTULO 1. EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL

La construcción de cualquier concepto científico tiene una lógica epistémica, es decir, éste es producto de un proceso epistemológico. Conceptos como el de diplomacia o el de parlamento se crearon a partir de una realidad concreta, representada en la actividad que comenzaron a desarrollar unos sujetos determinados. La actividad o acción que vinieron a definir dichos conceptos no existía previa al sujeto. Eran, respectivamente, los representantes del Estado o del pueblo los que personificaban dicha acción. Esta misma lógica fue la empleada en la construcción del concepto (compuesto) de diplomacia parlamentaria. Su desarrollo partió de la existencia de un sujeto: los diplomáticos, los cuales empezaron a recurrir a la acción del debate (parlamentario); a una acción que, en este caso, ya existía por cuenta de otro sujeto: los legisladores. Estos tres conceptos tuvieron como base empírica para su elaboración la presencia previa de un sujeto como determinante de la acción.

La definición de la actuación de los legisladores en plano internacional es un razonamiento que también puede ser desarrollado a partir de la elaboración de conceptos centrados en el sujeto. Ello consistiría en considerar a los parlamentarios como practicantes de algún tipo de acción internacional, siendo éstos el sustantivo del concepto mientras que el adjetivo del mismo sería la actividad (internacional, diplomática) ejercida. Siguiendo ésta lógica, dicho fenómeno podría definirse, no sin reservas, como *parlamentarismo diplomático*. No obstante, esto sólo conduciría a introducir otro concepto con pretensiones innovadoras.

Éste en nada contribuiría, porque dentro de la doctrina ya existe desde hace tiempo el concepto “parlamentarismo internacional”, el cual tiene la misma lógica epistémica. En vista de ello, este capítulo está dirigido a analizar la vigencia de tal concepto como opción teórica para estudiar la evolución de la participación internacional de los legisladores.

Considerando el predominio alcanzado en la literatura por la expresión “diplomacia parlamentaria” para señalar la actividad internacional de los legisladores y de los órganos parlamentarios, también se exponen en el capítulo las distintas orientaciones bajo las que ha sido redefinida la versión original de este concepto con el que se ha intentado explicar una realidad completamente distinta. El propósito es identificar si esas interpretaciones encierran una nueva teoría o si por el contrario siguen el principio de participación de los parlamentarios en el ámbito internacional, subyacente en la teoría del parlamentarismo internacional. Se destaca que muchas de las ideas elaboradas por los diversos autores que han abordado el tema tienen como base de razonamiento la misma tesis del parlamentarismo internacional, siendo la única novedad que conciben dichas ideas bajo el epígrafe de “diplomacia parlamentaria”.

1.1 LOS ANTECEDENTES TEÓRICOS DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL

Tal como habíamos mencionado al inicio del trabajo, años antes de que la expresión “diplomacia parlamentaria” comenzara a ser utilizada para señalar la internacionalización de los parlamentos, la doctrina ya contaba con el concepto de parlamentarismo internacional para explicar científicamente el fenómeno de la participación de los legisladores en el ámbito internacional. En este apartado nos proponemos indagar el origen y devenir de este concepto, el cual ha tenido muy poca difusión en la literatura pese a mantener su vigencia y presentarse como más exhaustivo a la hora de intentar hacer una lectura objetiva sobre la dimensión internacional de los parlamentos.

En cuanto a su origen, el término “parlamentarismo internacional” fue acuñado hace más de medio siglo por profesor Edoardo Vitta, de la Universidad de Cagliari, a raíz de sus estudios en torno a la influencia del derecho público interno sobre las organizaciones internacionales⁰. En sus observaciones sobre la aparición de instituciones parlamentarias internacionales en Europa con notables semejanzas a las cámaras legislativas internas, este profesor llamó la atención acerca de las “nuove forme di parlamentarismo internazionale e sovranazionale” que traía consigo el proceso de integración. En este sentido, dicho autor, escribía en 1960:

non manca una certa misura di imitazione, sia essa deliberata od inconscia, dovuta a ciò che, nel predisporre il funzionamento di organi assembleari di organizzazioni internazionali, è stato tenuto conto dei modelli parlamentari interni, già da tempo operanti e generalmente noti.⁰

0 VITTA, Edoardo: *L'integrazione europea: studio sulle analogie ed influenze di diritto pubblico interno negli istituti di integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1962. Sobre este libro hay una síntesis en español producida en el marco de las lecciones dictadas por el propio profesor Vitta en la XXII edición de los Cursos de la Universidad de Valladolid en Vitoria, las cuales fueron recogidas en los Cuadernos de la Cátedra “Dr. James B. Scott” a partir de la traducción hecha por el profesor Alejandro Herrero Rubio. Véase, VITTA, Edoardo: *La influencia del Derecho Público Interno sobre las organizaciones europeas*, Universidad de Valladolid, 1968. Consúltase también al respecto: HERRERO RUBIO, Alejandro: “XXII Curso de la Universidad de Valladolid en Vitoria”, en *Revista Española de Derecho internacional*, vol. 21, 1968, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Francisco de Vitoria, pp. 68-83.

0 VITTA, Edoardo: “Nuove forme di parlamentarismo internazionale e sovranazionale”, en *Revista trimestrale di diritto pubblico*, n. 10, 1960, pág. 26.

En el análisis de dicho “fenomeno del trasferimento delle norme di procedura parlamentare dal campo interno all’internazionale”, Vitta reconoce el mérito de la obra de Jessup –publicada sólo cuatro años antes- y el desarrollo del concepto de diplomacia parlamentaria para definir esta dinámica en el ámbito de las organizaciones internacionales de estructura tradicional (compuestas por diplomáticos), como el caso de la ONU. No obstante, hace hincapié en la importancia de diferenciar los aspectos de este fenómeno para el caso de los órganos asamblearios de las organizaciones supranacionales establecidas dentro del movimiento de integración europea.

Como común denominador, las nuevas instituciones europeas se organizaron para su funcionamiento bajo una estructura de asamblea, aunque con una particular diferencia en cuanto a la cualidad jurídico-política de los representantes de los Estados miembros. Este rasgo característico fue considerado por Vitta, para establecer una distinción entre “órganos internacionales de composición diplomática”, formados por representantes designados por los gobiernos de los Estados miembros y “órganos internacionales de composición parlamentaria”, integrados por legisladores nacionales de cada país miembro, los cuales, si bien representan a sus respectivos Estados y no al cuerpo electoral, son elegidos *a priori* como parlamentarios por éste⁰.

Al respecto llegó a señalar que:

È d'uopo anzitutto distinguere fra le Assemblee diplomatiche proprie di organizzazioni internazionali a carattere tradizionale e gli organi assembleari di nuovo tipo, che hanno fatta la loro apparizione negli organismi di integrazione europea.⁰

El asunto de fondo en esta distinción no era otro que la presencia de parlamentarios en un nivel supranacional, el cual había estado siempre reservado a los representantes de la rama ejecutiva de los Estados. De esta manera, y por encima de la transferencia de normas de procedimiento parlamentario al plano internacional que Dean Rusk y Philip Jessup habían definido como diplomacia parlamentaria, el concepto de parlamentarismo internacional que Vitta introducía daba un paso más allá en el entendimiento de la internacionalización del hecho parlamentario al destacar como nuevo fenómeno la participación institucional de los legisladores en el ámbito internacional mediante la configuración de órganos supranacionales de composición parlamentaria.

Hasta entonces la única participación internacional de naturaleza institucional que habían tenido los parlamentarios, no sólo europeos, sino del todo el mundo, estaba en el plano de la cooperación interparlamentaria que se desarrollaba, por lo general, bajo el auspicio de la Unión Interparlamentaria (UIP), organismo fundado en 1889 como “...focal point for world-wide parliamentary dialogue and works for peace and co-operation among peoples and for the firm establishment of representative democracy”⁰. Aunque un par de décadas después surgiría, en 1911, otra clásica experiencia de organización internacional parlamentaria, como fue la Empire Parliamentary Association, su limitado ámbito geográfico, circunscrito a los países de la *Commonwealth* y su acentuada visión colonialista, terminaría por colocar a esta asociación

0 VITTA, Edoardo: *L'integrazione europea...*, *op. cit.*, págs. 53-110.

0 VITTA, Edoardo: “Nuove forme di parlamentarismo internazionale e sovranazionale” ..., *op. cit.*, pág. 25.

0 *Statutes of the Inter-Parliamentary Union*, Art. 1. Disponible en: <http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm#1>, fecha de consulta: 29/01/2013.

parlamentaria en una posición secundaria frente a los fines políticos y la dimensión planetaria que perseguía la UIP⁰.

Descontando a estas clásicas instituciones, las nuevas formas de parlamentarismo internacional surgidas a partir de mediados del siglo XX tuvieron como principal antecedente y referente a la actual Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE), fundada en 1949 como “Asamblea Consultiva”. Sobre lo que significó su creación, uno de sus primeros presidentes, Guy Mollet, escribía pocos años después: “The constitution of this Assembly exemplifies for the first time the projection onto the international plane of the principle of parliamentary participation in public affairs”¹⁰.

Fundado en ese principio de participación parlamentaria internacional sobre el que se constituyó la APCE hacía su aparición un fenómeno distinto al de la diplomacia parlamentaria tal como la definieron Rusk y Jessup. En este caso, no se trataba sólo del traslado de las tácticas parlamentarias de los órganos legislativos nacionales al ámbito internacional sino de la participación de sus propios miembros en el plano internacional. La diferencia era notoria: mientras la diplomacia parlamentaria hacía referencia al uso de métodos parlamentarios para la toma de decisiones en las organizaciones internacionales, el parlamentarismo internacional era un suceso novedoso que hundía sus raíces en la participación de los parlamentarios a nivel internacional bajo formas institucionalizadas hasta ese momento inéditas.

De este acontecimiento se hicieron eco otros analistas como Charles Vance, quien en 1965 se refirió a la institucionalización de la participación parlamentaria a nivel internacional como “une institution nouvelle” surgida en medio de la pérdida de poder del parlamento frente al ejecutivo y del aumento de las relaciones internacionales, donde “Or, au fur et à mesure que les parlementaires deviennent plus ‘disponibles’ dans le cadre national, ils sont de plus en plus sollicités sur le plan international: un véritable parlementarisme international commence en effet à se manifester.”¹⁰.

En sus inicios, este parlamentarismo internacional fue prácticamente de corte europeo y su institucionalización estuvo circunscrita al establecimiento de algunas asambleas parlamentarias internacionales siguiendo el modelo de la APCE en su condición de asamblea consultiva del Consejo de Europa. Uno de estos casos fue el de la Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental (UEO), fundada en 1954 tras el referente de la APCE. Sobre el carácter innovador de ambas se manifestó Charles Melchoir de Molènes en 1971 al considerar a la APCE como “une première expérience de parlementarisme international” y por otro lado señalar que la UEO:

...est dotée d'un organe délibérant entièrement nouveau par référence au pacte de 1948. Cette assemblée comprenant les délégués des pays membres à la Consultative, a été manifestement inspirée, sinon calquée sur sa devancière... Sur le plan du parlementarisme international, ses débats, rapports et motions, voisins de ceux de la Consultative sont loin d'être négligeables.⁰

0 DE PUIG, Lluís Maria: *International Parliaments*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2008, págs. 41-42.

0 MOLLET, Guy: “Foreword”, en ROBERTSON, A. H.: *The Council of Europe: its structure, functions and achievements*, Stevens, London, 1956, pág. 4.

0 VANCE, Charles: “Une institution nouvelle: le parlementarisme international”, *Le Monde diplomatique*, juillet, 1965, pág. 5.

0 MELCHOIR DE MOLÈNES, Charles: *L'Europe de Strasbourg; Une Première Expérience de Parlementarisme International*, Roudil, Paris, 1971, págs. 15 y 16.

Una década después, sería el entonces Secretario de la APCE, John Priestman, quien llamaría la atención sobre las acciones desarrolladas por este y otros órganos parlamentarios internacionales así como en torno a las relaciones entre estos y los parlamentos nacionales⁰. En su trabajo, considerado por algunos autores como una obra de obligada referencia sobre el parlamentarismo internacional, Priestman llega a la conclusión que en el marco de las relaciones internacionales de los parlamentos:

...les contacts personnels amicaux établis entre parlementaires lors des réunions et dans les inter-sessions... peuvent constituer au cours des années une force positive de nature à entraîner la métamorphose progressive des attitudes de la 'classe politique' dans divers Etats membres et à contribuer directement à la compréhension et à la paix entre les nations.⁰

La idea de reconocer a estas relaciones y contactos entre los legisladores bajo la expresión “parlamentarismo internacional”, tuvo, sin embargo, poca acogida en el mundo parlamentario y científico de fines del siglo XX si se la compara con los planteamientos realizados a partir de 1983 por Heinrich Klebes⁰, basados en una redefinición del concepto original de “diplomacia parlamentaria”. Klebes, quien se convertiría al poco tiempo en el nuevo Secretario de la APCE⁰, adoptó el concepto de “diplomacia parlamentaria” desarrollado por Philip Jessup y lo trasladó al mundo de las relaciones internacionales de los parlamentos afirmando que: “Parliamentary Diplomacy is now a well-term, although its meaning has changed over the years”⁰.

En sus escritos, Klebes expresó, desde un principio, su conocimiento sobre el trabajo de Jessup y el origen del término “diplomacia parlamentaria”, el cual como ya se ha mencionado al inicio, fue desarrollado teóricamente en 1956 para referirse a un sistema de toma de decisiones usado por los embajadores en la Asamblea General de la ONU⁰. No obstante, Klebes, aun conociendo tales antecedentes teóricos, llegó a postular que, “the term parliamentary diplomacy is meant to express the general idea that parliaments, or individual parliamentarians, ‘meddle’ in a field which in the classical conception of our states has been the exclusive province of governments and, more particularly, ministries of foreign affairs – the field of external relations”⁰.

O PRIESTMAN, John: “Relations entre les parlements nationaux et les assemblées parlementaires internationales”, en *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, n. 123, 1980, pp. 106-162.

O *Ibid*, pág. 155.

O KLEBES, Heinrich: “Une diplomatie parlementaire?”, en *Revue Générale*, vol. 5, mois 5, Bruxelles, 1983, pp. 65-74; “Parliamentary Diplomacy – A New Factor in International Relations”, en *The Journal of Parliamentary Information*, vol. 31, n. 4, 1985, pp. 571-585.

O COUNCIL OF EUROPE: *The Parliamentary Assembly: Practice and Procedure*, Tenth Edition, Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex, 2008, pág. 139 y ss.

O KLEBES, Heinrich, 1985, *op. cit.*, pág. 571.

O JESSUP, Philip C.: “Parliamentary Diplomacy: An Examination of the Legal Quality of the Rules of Procedure of Organs of the United Nations”, en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 89, n.1, A.W.Sijthoff, Leyden, 1956, pp. 185-319.

O KLEBES, Heinrich, 1985, *op. cit.*, pág. 571.

Esta redefinición del término “diplomacia parlamentaria”, en un primer momento, da la impresión que Klebes buscaba delimitar su nueva conceptualización dentro del ámbito de los parlamentos y parlamentarios nacionales para intentar, desde allí, establecer una distinción con respecto a las instituciones parlamentarias internacionales, lo que le pudiera valer para situar en ese nivel el concepto de parlamentarismo internacional. Sin embargo, conforme avanza en el desarrollo de sus planteamientos, además de revelar un desconocimiento sobre este último concepto, introduce elementos que ponen en evidencia que la condición esencial del fenómeno que intenta definir como diplomacia parlamentaria descansa sobre el mismo principio del parlamentarismo internacional: el de la participación parlamentaria en el plano internacional, independientemente de su forma de institucionalización.

La distinción que establece Klebes entre el papel eventual de diplomáticos que pueden jugar los legisladores de los parlamentos nacionales en misiones oficiales al exterior coordinadas por los gobiernos y el rol “cuasi-diplomático” de los que él llama “International parliamentarians”, en cuanto miembros de las asambleas parlamentarias internacionales, no deja de tener en común ese principio de participación parlamentaria en el terreno internacional que encierra el concepto de parlamentarismo internacional desarrollado por Vitta. Con independencia del tipo de institución, su nivel gubernamental, o su grado de desarrollo, el aspecto fundamental de la internacionalización de los órganos parlamentarios residiría en cualquier caso en la participación e incorporación de los legisladores como sujetos activos en las relaciones internacionales.

Aunque en posteriores escritos, Klebes se centró exclusivamente en analizar la naturaleza de las instituciones parlamentarias internacionales⁰ sin llegar a mencionar en estos la categoría “diplomacia parlamentaria”, el giro inicial que hizo de este término en sus primeros trabajos fue el punto de partida para el desarrollo paulatino de una concepción distinta de la noción primigenia de diplomacia parlamentaria de Rusk y Jessup. Dicha redefinición de Klebes, comenzó a ser ilustrada en lo sucesivo por otros autores⁰, pese a que otros tantos, por otro lado, siguieron haciendo uso del concepto original⁰, incluso, ampliando sus fundamentos iniciales⁰.

O KLEBES, Heinrich, “Les institutions parlementaires internationales”, en *Revue Generale de Droit International Public*, Tome 92, vol. 4, 1988, pp. 815-880; “The development of international parliamentary institutions”, en *Constitutional and Parliamentary Information*, vol. 1, n. 159, 1990, pp. 77-100.

O NĂSTASE, Adrian: “The Role of Parliamentary Diplomacy in Shaping a Sustainable Democratic Security Order”, en *Romanian Journal of International Affairs*, vol. 1, n. 3, 1995, Special Issues, pp. 7-16; TROBO, Jaime Mario: “La diplomacia parlamentaria, una nueva dimensión de la política exterior”, en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, n. 7, 1998, pp. 197-207; VIOLANTE, Luciano: “Il ruolo della ‘diplomazia’ parlamentare”, en *Politica Internazionale*, n. 5, 1998, pp. 11-12.

O LATEEF, Noel: “Parliamentary Diplomacy and the North-South Dialogue”, en *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 11, n. 1, 1981, pp. 1-44; DEMBINSKI, Ludwik: *The Modern Law of Diplomacy: External Missions of States and International Organizations*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1988; SEPÚLVEDA, César: “Los modos de creación de normas jurídicas en el sistema internacional de los Estados. Una encuesta sobre el desarrollo progresivo del derecho internacional de la era presente”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 65, 1989, pp. 569-606; FRIEDHEIM, Robert L.: *Negotiating the new ocean regime*, University South California Press, 1993; CALDUCH CERVERA, Rafael: *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993, pág. 395; NAVARI, Cornelia: *Internationalism and State in the Twentieth Century*, Routledge, London, 2000; GOÊS FILHO, Paulo: *O clube das nações: a missão do Brasil na ONU e o mundo da diplomacia parlamentar*, Relume-Dumará, Rio de Janeiro, 2003; STEIN, Eric: “Democracy Beyond Nation-State: On World Trade Organization and Union European”, en *Occasional Paper*, n. 2, Dean Rusk Center, 2003, pp. 2-15.

O MURTY, Bhagevatula: *The international Law of diplomatic: the diplomatic instrument and world public order*, New Haven Press, New Haven, 1989.

En medio de esa dualidad de significados en que parece haber caído el término “diplomacia parlamentaria”, son pocos los autores que se han orientado por el concepto de parlamentarismo internacional. Algunos de ellos han intentado, sin mucho éxito, recoger a ambas categorías como parte del mismo fenómeno de internacionalización de los parlamentos, bien sea estableciendo una diferenciación entre el parlamentarismo internacional y la reelaborada noción de diplomacia parlamentaria⁰ o, considerando a esta última como una importante manifestación del primero en los casos de “parlamentarismo comunitario”⁰ y en otras de las variadas experiencias de “regional parliamentarization”⁰.

Otros autores, en cambio, guardando cierta distancia con el nuevo significado de “diplomacia parlamentaria”, han advertido la enorme carga figurativa que muestra la literatura al usar dicho término para considerar las diversas formas de parlamentarismo internacional⁰. Unos se refieren más bien a este fenómeno en clave de complejo sistema de alianzas interparlamentarias producto de una “transnational parliamentarisation”⁰ y otros, más recientemente, han señalado que, en sus diversas expresiones, el parlamentarismo internacional, tiene, en rigor, una dimensión estructural y permanente. Ello ha dejado al margen de la agenda de estudio a aquellos esquemas relacionales de naturaleza temporal entre parlamentarios⁰, los cuales, por el contrario, en esta investigación se han incluido en los capítulos siete y ocho, debido a su importancia como plataformas internacionales de encuentro entre parlamentarios.

Baste por ahora con decir que estos esquemas no permanentes de interacción internacional de los legisladores, como son las conferencias de presidentes de parlamentos, las reuniones interparlamentarias, o los llamados grupos de amistad parlamentarios, forman parte de ese conjunto variopinto de formas institucionales apoyadas sobre el principio de la participación parlamentaria en el terreno internacional, expuesto hace más de medio siglo por la tesis del parlamentarismo internacional, pero que la literatura, en los dos últimas décadas, ha optado por definir bajo el título de “diplomacia parlamentaria” con arreglo a ciertas redefiniciones de su concepción clásica.

1.2 EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL BAJO EL TÍTULO DE “DIPLOMACIA PARLAMENTARIA”

O DE PUIG, Lluís Maria: “International Parliamentarism: An Introduction to its History”, en *Parliaments, Estates and Representation*, n. 24, 2004, pp. 13-62.

O BECERRIL STRAFFON, Rodolfo: “Diplomacia parlamentaria y parlamentarismo comunitario”, en *Quórum Legislativo*, Año 1, n. 12, 1993, pp. 17-22.

O STAVRIDIS, Stelios y MANOLI, Panagiota: “Comparing Experiences in Regional Parliamentarization in Mediterranean and Black Sea Regions”, en *Agora without Frontiers*, vol. 14, n. 4, 2008, pp. 262-291.

O GUIZZI, Vincenzo: “La diplomazia parlamentare e la cooperazione tra Parlamenti: la nuova dimensione internazionale del Parlamento Italiano”, en VV.AA.: *Divenire sociale ed adeguamento del diritto: Studi in onore di Francesco Capotorti*, Giuffrè Editore, Milano, 1999, vol. I: Diritto Internazionale, pp. 229-249.

O MARSCHALL, Stefan: *European parliaments in transnational organization: Parliamentary cooperation beyond the European Union*. Paper prepared for the Conference Fifty Year of Interparliamentary Cooperation. 13 June, Bundesrat, Berlin, organized by the Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007.

O COFELICE, Andrea: *International Parliamentary Institutions: Some Preliminary Findings and Setting a Research Agenda*, United Nations University, UNU-CRIS Working Papers W-2012/3, Institute on Comparative Regional Integration Studies, 2012.

Con escasas referencias al concepto de parlamentarismo internacional, en las últimas tres décadas la doctrina dedicada al tema de la dimensión internacional de los órganos parlamentarios ha ido fijando diversas posiciones sobre este fenómeno a través de la expresión “diplomacia parlamentaria” (cuadro 1). En un intento por acercarnos a aquellos puntos de vista más coincidentes con el principio de participación de los parlamentarios en el ámbito internacional que encierra el concepto del parlamentarismo internacional, en este apartado se exponen las distintas orientaciones bajo las que ha sido redefinida la idea originaria de diplomacia parlamentaria en su plan por explicar una realidad completamente diferente a la del manejo de procedimientos parlamentarios por parte de los diplomáticos en ciertos organismos multilaterales⁰.

Dentro del conjunto de la literatura que se inclina por el uso del término “diplomacia parlamentaria” para destacar la participación de los parlamentarios en la escena internacional, es posible distinguir, en primer lugar, dos modos de entender y asumir la redefinición de ese viejo concepto. De un lado están los autores que, aun conociendo la procedencia original del término, plantean básicamente un cambio rotundo del significado clásico de la locución “diplomacia parlamentaria” o cuando menos señalan el surgimiento de otra nueva definición que actualiza y amplía su antigua concepción⁰. Por otro lado están los autores que, para evitar complicaciones teóricas inherentes a asimilar a los parlamentarios como agentes de política exterior, intentan matizar su uso, justificándolo bajo fines estrictamente descriptivos que se valen de la figura y praxis del funcionario diplomático como icono para representar la actividad internacional de los legisladores⁰.

⁰ Partiendo de los escritos inaugurales de Klebes en 1983 y 1984, la casi totalidad de la literatura que dio impulso a la reinención del concepto de diplomacia parlamentaria es de origen europeo, siendo interesantes los esfuerzos científicos y editoriales en Rumanía durante la última década del siglo XX: DEDIU, Valentin: *Diplomația parlamentară – un nou factor în relațiile internaționale*, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, 1993; NĂSTASE, Adrian: *Drepturile omului, societatea civilă, diplomație parlamentară*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1994; KLEBES, Heinrich: *Diplomația parlamentară*, Institutul Român de Studii Internaționale, București, 1998; RIZESCU, Gheorghe: *Diplomația parlamentară. Rolul ei în soluționarea problemelor internaționale*, București, Editura Lumina Lex, 2000, (Ninguno traducido a otros idiomas). También están los dos números especiales que sobre el tema editó en inglés el *Romanian Journal of International Affairs* en 1995 y 1999. A estos esfuerzos iniciales se sumarían posteriormente otros de origen italiano, francés y español, como por ejemplo, VIOLANTE, Luciano: “Diplomazia parlamentaria in Italia”, en *Politica Exterior*, vol. XIII, (extra), 1999, pp. 4-15; MASSERET, Olivier: “Une diplomatie parlementaire pour le Tibet? 10 ans d’action”, en *Revue d’histoire diplomatique*, vol. 115, 2001, pp. 351-374; ELORRIAGA FERNÁNDEZ, Gabriel: “La diplomacia parlamentaria”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 54, 2001, pp. 7-20. Antes de este movimiento finisecular a favor de una nueva noción del concepto de diplomacia parlamentaria, sólo se registran dos obras como precedentes: DOUGLAS, James: *A Century of Parliamentary Diplomacy: a short history of the British Group of the Inter-Parliamentary Union 1889-1989*, Pentlands Publications, London, 1989; RAY, Rabi: *Parliamentary Diplomacy*, S. Chand & Co, 1st Edition, New Delhi, 1991.

⁰ Véase como ejemplos de ello: DUCULESCU, Victor: “Parliamentary Diplomacy: Distinctive Features”, en *Romanian Journal of International Affairs*, vol. V, n. 1, 1999, pp. 40-46; VALLEJOS DE LA BARRA, Federico: “La diplomacia parlamentaria: un nuevo instrumento en la ejecución de la política exterior de los Estados”, en *Revista Diplomacia*, n. 97, 2004, pp. 77-85; OBRADOR, Rodrigo y SERANI, Edmundo: “Funciones del parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades”, en *Hemiciclo, Revista de Estudios Parlamentarios*, Año 1, n. 1, 2009, pp. 27-44.

⁰ GUIZZI, Vincenzo: “La diplomazia parlamentare e la cooperazione tra Parlamenti...”, *op. cit.*, 1999; DICKMANN, Renzo: “La «diplomazia parlamentare»: esperienze, limiti, prospettive”, en *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, n. 1, 2005, pp. 5-44; LONGO, Fabio: “«Diplomazia parlamentare» y forme di governo”, en DECARO, Carmela y LUPO, Nicola (eds.): *Il “dialogo” tra parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009, pp. 375-386.

CUADRO 1

ENFOQUES DEL CONCEPTO DE DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN LA LITERATURA ACTUAL

Noción del concepto		Ámbito de aplicación del concepto		Dimensión del concepto	
Evolucionista	Descriptiva	Minimalista	Extensiva	Omnicompreensiva	Restictiva
Resignificación de la concepción clásica de diplomacia parlamentaria.	Connotación figurativa del concepto de diplomacia en el ámbito parlamentario.	Un sólo nivel: las instituciones parlamentarias internacionales.	Multi-nivel: todas las organizaciones de composición parlamentaria.	Actividad parlamentaria en materia de política exterior y de relaciones internacionales del poder legislativo.	Actividades institucionales de perfil internacional de los parlamentos.
Desplazamiento del concepto hacia el espacio de las instituciones parlamentarias.	Concepto innovador sin antecedentes teóricos.	Procesos de integración regional y supranacional.	Procesos de democratización de las relaciones exteriores de los Estados.	Responde a la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios.	Radica en la autonomía funcional del parlamento como organización.
Alcance explicativo y preciso de la actividad internacional de los parlamentos.	Alcance nominativo y artificial de la actividad internacional de los parlamentos.	Estructuras y mecanismos formales de actuación de los parlamentarios.	Mecanismos formales e informales de actuación de los parlamentarios.	Abarca amplias facultades del poder legislativo en la política exterior de los Estados.	Se limita a iniciativas parlamentarias carentes de eficacia jurídica y de escasa regulación.

Fuente: Elaboración propia

La primera corriente, que podría calificarse *evolucionista*, asume la expresión “diplomacia parlamentaria” como una categoría teórica cuyo significado ha cambiado rotundamente en los últimos treinta años. A partir de considerar que con el tiempo ha mediado una especie de transformación sobre el concepto en sí mismo, pasando de una definición original a una concepción moderna, esta corriente entiende que la expresión “diplomacia parlamentaria” ha adquirido un sentido distinto con respecto a esa realidad a la que hacía referencia en un principio sobre el fenómeno del parlamentarismo de los embajadores en la ONU. Se trata de modificaciones conceptuales que, en palabras de quien fuera uno de sus precursores, Rabi Ray, “...have given a new impetus to parliamentary diplomacy, which is now a new denominator in the vocabulary of international politics.”⁰

En este giro conceptual del término, mediante la asignación de un nuevo significado, son pocos los autores que lo asumen como extensión del viejo concepto⁰. La regla más bien dentro de la literatura es su exposición como una categoría de escasos antecedentes teóricos. Los pocos que suelen serle atribuidos, además, terminan por quedar aparcados cuando en muchos de estos estudios se establece la reaparición del término “diplomacia parlamentaria” como un nuevo concepto que viene a definir un suceso supuestamente sin precedentes en el ámbito parlamentario⁰. Esta tendencia, cada vez más dominante en la doctrina, se ha apoyado en una serie de situaciones de talla reciente, como la globalización, la crisis del Estado nación, el desarrollo tecnológico y la domesticación de la política exterior. Tales situaciones han coadyuvado a que la mayoría de los escritos exhiban, bajo un aire de novedad y originalidad,

⁰ RAY, Rabi, *op. cit.*, pág. 2.

⁰ CALDERÓN PATIÑO, Juan-Pablo: “Los retos de la diplomacia clásica y la función de la diplomacia parlamentaria”, en ALMEIDA, Wilson (ed.): *Seguridad Internacional: Antiguos temas, nuevos debates*, Editorial Descubra, Goiania, 2005, pp. 181-205.

tanto el fenómeno de la participación internacional de los parlamentarios como el propio término “diplomacia parlamentaria”⁰.

Más próxima a una posible convivencia con el concepto de parlamentarismo internacional está otra corriente, que podría denominarse *descriptiva*, la cual se caracteriza por interpretar el término “diplomacia parlamentaria” más desde su significante que desde su significado. A raíz de un uso figurativo del sustantivo “diplomacia”, éste se asocia con el adjetivo “parlamentaria” para construir una “imagen acústica” que vendría a representar gráficamente la participación de los legisladores en el plano internacional. En esta dirección apunta Longo cuando aclara que:

A differenza di altri aggettivi comunemente abbinati al sostantivo ‘diplomazia’ (che può essere economica, culturale, etc.), infatti, l’aggettivo che qui si rivela pesa non tanto nella misura in cui definisce l’oggetto della azione ‘diplomatica’ (i temi trattati) ma soprattutto nel suggerire che almeno uno degli attori coinvolti sia un parlamentare nazionale.⁰

Ha sido precisamente la doctrina italiana sobre el tema la que ha advertido de los límites explicativos de la expresión “diplomacia parlamentaria”, afirmando que sólo puede dársele un sentido gráfico para así tratar de controlar la ambigüedad que manifiesta dicho concepto a la luz de la teoría jurídica sobre los sujetos estatales con capacidad de representación exterior, tipificados por el derecho interno en los respectivos ordenamientos constitucionales de los países⁰. Asumida pues, como un artificio conceptual, la locución “diplomacia parlamentaria” expone, en la mayor parte de los escritos, su carácter figurativo a través de un estilo de redacción caracterizado por entrecomillar dicho término, en una suerte de recurso gramatical que permite dar una salida aceptable a una expresión no del todo precisa para el hecho que pretende definir⁰.

En segundo lugar, y paralelo a estos enfoques interpretativos sobre la nueva concepción del término diplomacia parlamentaria, existen dos visiones sobre su ámbito de aplicación. Una de corte *minimalista*, orientada a delimitar el nuevo concepto exclusivamente dentro del marco de actuación de las denominadas instituciones parlamentarias internacionales, surgidas,

O OROZCO DEZA, Miguel Ángel: “Diplomacia parlamentaria”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 62-63, 2001, pp. 91-109; COSTA MAIA, Clarita y MARTINS CESAR, Susan Elizabeth: “A diplomacia congressual: Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior”, en *Revista de Informação Legislativa*, vol. 41, n. 163, 2004, pp. 363-388. Hay autores, incluso, que ni reconocen antecedentes teóricos del término diplomacia parlamentaria en sus escritos, véase al respecto: CANTO, María Amparo: “La política exterior desde el Legislativo”, en *Relaciones Internacionales*, n. 98, 2007, UNAM, pp. 115-123; MELO, Graça y FRANCO, Giuliana: *Diplomacia Parlamentar – Uma contribuição ao Debate*, Instituto Universitäts, DGräu Multimídia, Ltda, Brasília-DF, 2008.

O MARÍN, Guillermo: “Diplomacia nueva, diplomacia vieja”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 23, 2002, pp. 45-54; GONZÁLEZ CARRILLO, Adriana: “La diplomacia parlamentaria en la construcción de una política exterior de Estado”, en *Urbi et Orbi*, n. 27, 2004, <http://urbietorbi.itam.mx/antiores/27/Dipparlametaria.pdf>, fecha de consulta: 10/04/2013; MOTA AMARAL, João Bosco: “Diplomacia parlamentar e integração europeia”, en *Lusíada, Relações Internacionais*, n. 5, Universidade Lusíada do Porto, 2004, pp. 7-17.

O LONGO, Fabio, *op. cit.*, pág. 375.

O “Tuttavia si può correttamente parlare de ‘diplomazia parlamentare’ solo in una accezione descrittiva, non anche in senso tecnico. È appena il caso di ricordare che gli organi parlamentare non possono esercitare attività diplomatiche in senso stretto, ostando sia el diritto internazionale sia l’ordinamento costituzionale nazionale.”, DICKMANN, Renzo: “Parlamento e Governo nella diplomazia parlamentare”, en DICKMANN, Renzo y STAIANO, Sandro (eds.): *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l’esperienza dell’Italia: Raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione*, Giuffrè Editore, Milano, 2008. pp. 611-638, pág. 612.

en algunos casos, de procesos de integración económica y, en otros casos, como respuesta de los Estados a la dimensión cada vez más global de la política⁰. La otra visión, de naturaleza *extensiva*, amplía el alcance del concepto de diplomacia parlamentaria a la totalidad de órganos parlamentarios, considerándose por ello un planteamiento adicional que respaldaría la tesis de la democratización de las relaciones internacionales, y, en cierto grado, de la propia política exterior de los Estados, tanto en un plano horizontal como vertical⁰.

En el marco de esa visión *extensiva* sobre la aplicación del término “diplomacia parlamentaria”, han venido apareciendo en los últimos años tres líneas de trabajo claramente diferenciadas. La primera, de mayor desarrollo, orientada al estudio de las instituciones parlamentarias internacionales así como de otros esquemas supranacionales de interacción entre parlamentarios⁰. Una segunda, de mediano crecimiento, interesada por el papel de los parlamentos sub-nacionales en el ámbito internacional, llegando incluso a hablar de “paradiplomacia parlamentaria”, para distinguirla, como género específico, de otras supuestas formas de diplomacia que practican las asambleas parlamentarias internacionales⁰. Por último, está una tercera línea de investigación, con apenas alguno que otro análisis de caso, relativo a la actividad internacional de determinados parlamentos nacionales⁰.

Destacando el carácter multinivel de la participación de los legisladores en el ámbito internacional, la visión *extensiva* de la diplomacia parlamentaria es la que recoge por

O Otro autor que rebaja el valor teórico de la redefinición del término diplomacia parlamentaria es KINGSLEY, quien resalta más bien su carácter fundamentalmente empírico: “Il n'existe pas à ma connaissance de définition académique de la diplomatie parlementaire. Toutefois, diverses conceptions de la diplomatie parlementaire ont été développées au fil des ans par les acteurs en présence. L'une des conceptions dominantes est celle des parlementaires...”. KINGSLEY, Jean-Pierre: “Le rôle des parlementaires en tant qu'ambassadeurs de la démocratie: l'exemple de la coopération internationale au plan électoral”, en *Assemblée parlementaire de la francophonie, Déclarations et discours*, Le 29 avril 2002, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=med&document=apr2902&dir=spe&lang=f>, fecha de consulta: 18/04/2013.

O ŠABIĆ, Zlatko: “Building Democratic and Responsible Global Governance: The role of International Parliamentary Institutions”, en *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n. 2, 2008, pp. 255-271; BIGATTO, Milena: *Le relazioni pericolose: i Parlamenti nazionali nel nuovo assetto di Lisbona*. Paper presentato al XXIV Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Università IUAV di Venezia, 16-18 settembre 2010.

O STAVRIDIS, Stelios: “Parliamentary diplomacy: any lessons for regional parliaments?”, en KÖLLING, Mario; STAVRIDIS, Stelios y FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (eds.): *Las relaciones internacionales de las regiones: actores subnacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, Universidad de Zaragoza, 2007, pp. 55-81; PRÍA, Melba: “Las relaciones internacionales en el siglo XXI: hacia una diplomacia ciudadana”, en *Revista de Relaciones de Internacionales de la UNAM*, n. 101-102, 2008, pp. 157-171; HASANOV, Ramil: “Les Parlements turcophones et la diplomatie parlementaire”, en *Informations constitutionnelles et parlementaires*, Année 60, n. 200, 2010, pp. 63-65.

O ACCARRINO, Luisa: “Le istituzioni parlamentari internazionali: considerazioni sui rapporti tra Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e il Parlamento italiano”, en *Affari Sociali Internazionali*, n. XIX, Fascicolo 2, 1991, pp. 31-62; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Javier: “La dimensión parlamentaria de la Asociación Estratégica Birregional UE-ALC: la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT)”, en STAVRIDIS, Stelios; CANCELA, Celso; PONCE DE LEÓN, Carolina y GUARDATTI, Georgina (coords.): *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor: Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2011, pp. 319-335; GIL GUTIÉRREZ, Cintia: “Las relaciones entre parlamentarios en el contexto de la Comisión Mixta Unión Europea y México”, en STAVRIDIS, Stelios; DIAMINT, Rut y GORDÍN, Jorge (coords.): *América Latina-Unión Europea/Unión Europea-América Latina: integración regional y birregionalismo*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2012, pp. 221-237.

O HALER, Louise: “Les relations internationales de l'Assemblée nationale du Québec”, en *Revue Parlementaire Canadienne*, Printemps 2003, pp. 4-7; BURKHARDT PÉREZ, Inmaculada Gema: “La contribución del parlamento de Andalucía a la acción exterior de la Comunidad Autónoma. Referencia a la V y VI Legislaturas”, en CANO BUESO, Juan (coord.): *El Parlamento de Andalucía. Órganos de extracción parlamentaria. Órganos consultivos o de participación de designación parlamentaria*. Parlamento de Andalucía, Editorial Comares, Granada, 2004, pp. 225-241; GENEST, Hugo: *La «paradiplomatie parlementaire» Cerner le particularisme de l'Assemblée nationale du Québec*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec, 2007.

completo el principio básico del parlamentarismo internacional. Al no excluir ninguna de las formas institucionales posibles mediante las cuales los parlamentarios pueden participar en un plano exterior a los límites del Estado, este enfoque plantea la existencia de una “galaxia” de mecanismos, entre formales e informales, que entran dentro del rótulo de “diplomacia parlamentaria”⁰. Para esta visión, lo importante está en destacar el auge de un movimiento de internacionalización de la institución parlamentaria tanto por la creación de órganos parlamentarios transnacionales como por el desarrollo de una actividad internacional desde los parlamentos estatales.

En tercer lugar, y en el marco de esta *visión extensiva* sobre el alcance del concepto de diplomacia parlamentaria, existen a su vez dos posiciones claramente diferenciadas cuando se trata de los órganos parlamentarios nacionales. La primera, con un perfil *omnicomprensivo*, se caracteriza por incluir dentro del concepto toda actividad de tipo legislativo o político de los parlamentos que tenga incidencia sobre la política exterior⁰. La segunda, con un matiz *restrictivo*, defiende la existencia de un “ámbito objetivo” del concepto, cuya dimensión abarca sólo a aquellas actividades de naturaleza internacional que están fuera de las atribuciones constitucionales que por lo general tienen los órganos parlamentarios en materia de política exterior⁰.

Para la posición *omnicomprensiva*, el término “diplomacia parlamentaria” vendría a ser en cierto modo un metaconcepto que asigna un papel más amplio y activo al poder legislativo en la política exterior de los Estados, lo que sobrepasa la básica y tradicional tarea de control del gobierno en este sector. A partir de resaltar el principio de independencia de los parlamentos, o más elaborado aún, de reiterar el teorema de la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios, el *enfoque omnicomprensivo* plantea las capacidades derivadas que, para desplegar mayores acciones en materia de política exterior, le otorgan tales condicionantes institucionales al poder legislativo, llevando inclusive a algunos autores a definir a la diplomacia parlamentaria como la “política internacional de los parlamentos”⁰.

O ONDO, Téléphone: “Le rôle du parlement gabonais dans les relations internationales”, en *Revue de droit international et de droit comparé*, vol. 83, n. 4, 2006, pp. 354-407; LAFFERRIERE, Augusto: *Rol del parlamento en la política exterior nacional*, Ed. Lulu, Entre Ríos, 2008; VELÁZQUEZ, Rafael y MARÍN, Karen: “Diplomacia parlamentaria mexicana: la participación del Congreso en política exterior a través de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura”, en *Estudios Políticos*, n. 20, novena época, 2010, pp. 85-103.

O LIPPOLIS, Vincenzo: “Diplomazia parlamentare e diplomazia costituzionale”, DECARO, Carmela y LUPO, Nicola (eds.): *Il “dialogo” tra parlamenti: obiettivi e risultati...*, *op. cit.*, pág. 334.

O ORTIZ SÁNCHEZ, Leonides: *Diplomacia parlamentaria en México*, Convergencia, México, DF, 2006; DORÉ, Thierry y MARAUX, Florent: “La diplomatie parlementaire” en, PASCAL, Jan (coord.): *Les assemblées parlementaires françaises*, La Documentation Française, 2010, pp. 193-222; FIOTT, Daniel: “On the Value of Parliamentary Diplomacy”, en *Madariaga Paper*, Vol. 4, n. 7, 2011, College of Europe Foundation, pp. 1-7.

O DICKMANN, Renzo: “La «diplomazia parlamentare»: esperienze, limiti, prospettive”..., *op. cit.*

O “...the foreign policy debates of national parliaments, or the monitoring of international organizations by national parliaments, or the international work done by some *ad hoc* committees, or the friendship groups between parliaments in different countries, or the many parliamentary delegations which operate in specific circumstances in the foreign policy sphere [...] we feel it would be more appropriate to place them under the heading of *international policy of parliaments*...”, DE PUIG, Lluís Maria, *op. cit.* pág. 15, cursivas del autor. En este mismo orden, aunque un tanto más prudente, cabe señalar la expresión “política de relaciones exteriores”, propuesta por BRUNET I NÚÑEZ et al. en el análisis de los parlamentos regionales como actores internacionales, donde esta “política” es entendida como “...la capacidad de organizar y llevar a cabo un sistema de ‘relaciones’ hacia el exterior y no la capacidad [...] de influir de manera decisiva y sostenida en los acontecimientos del exterior.”, BRUNET I NÚÑEZ, Laura; GRAU I SEGÚ, Martí y STAVRIDIS, Stelios: “Los parlamentos regionales como actores internacionales: el Parlament de Catalunya y el espacio euromediterráneo”, en *Cuadernos Constitucionales de la Càtedra Fàdrique Furió Ceriol*, n. 47, 2004, pág. 134.

Esa tendencia omnicomprensiva, al definir como diplomacia parlamentaria toda respuesta o iniciativa propia de los órganos legislativos sobre cualquier materia de política exterior, se reafirma en el acostumbrado balance realizado por infinidad de estudios sobre la institución parlamentaria ante los retos de la globalización⁰. Dentro de estos análisis, se muestran como grandes fortalezas de esta institución su autonomía funcional y la flexibilidad de sus procedimientos para hacer frente a un entorno global que cuestiona la rigidez de las estructuras y su carácter altamente jerarquizado. Un entorno que a la vez es entendido como factor que somete al poder monolítico del gobierno en política exterior y lo empuja a su dispersión, separando las distintas arenas de esta política, principalmente en lo que respecta a su formulación y ejecución. Es en esta última dimensión donde el concepto de diplomacia parlamentaria comparece para expresar una labor del poder legislativo de tipo complementario a la actuación principal del ejecutivo en los asuntos exteriores del Estado.

Contraria a dicha posición sobredimensionada del término, donde, en pocas palabras, todo lo que hace el poder legislativo en temas de política exterior y asuntos internacionales cae dentro del concepto de diplomacia parlamentaria, la otra postura, *restrictiva* y más discreta, tiende a distinguir el tratamiento parlamentario, al que está sujeta la política exterior por mandato constitucional, del desarrollo de acciones institucionales de perfil internacional por parte de los parlamentos. Sin negar la eventual interdependencia de ambas esferas de actividad, se argumenta teóricamente que el control de la política exterior es una responsabilidad esencial del parlamento, atribuida por el derecho interno en el marco de la división de poderes; por tanto, no equiparable a iniciativas parlamentarias de tipo internacional, carentes de eficacia jurídica y hasta, en muchas ocasiones, con escasa regulación.

Aunque este enfoque *restrictivo*, de la aplicación del concepto de diplomacia parlamentaria, hace hincapié en las nulas propiedades legales de las actividades internacionales de los parlamentos para comprometer a sus respectivos Estados, por otra parte, maneja también la opinión de la complementariedad que tienen estas actividades en el desarrollo de la política exterior de los gobiernos. Como labor auxiliar y complementaria de los parlamentos en las relaciones exteriores del Estado, la diplomacia parlamentaria, desde la *perspectiva restrictiva*, reúne a un conjunto de actividades muy singulares, cuyo aspecto en común es ser la expresión práctica de la participación de los legisladores a nivel internacional, o sea, del mismo principio base de la tesis del parlamentarismo internacional.

Respecto a la naturaleza de las actividades internacionales de los parlamentos, el enfoque *restrictivo* asume que estas actividades son totalmente ajenas y no derivadas del conjunto de procedimientos habituales a través de los cuales el poder legislativo ejerce su función de fiscalización del ejecutivo en política exterior. Salvo el uso de mociones y resoluciones, para este enfoque, la mayoría de las iniciativas practicadas por los parlamentarios en el fomento de relaciones institucionales a nivel internacional de sus respectivos órganos legislativos conforman un género específico, que la doctrina sobre el tema ha intentado definir de

⁰ Entre algunos ejemplos al respecto tenemos: PAQUIN, Roger: "La diplomatie parlementaire: une condition sine qua non pour assurer la pertinence des parlements à l'heure de la mondialisation", en VV.AA.: *Le parlement et les relations internationales*, Assemblée Parlementaire de la Francophonie, Actes du Séminaire Parlementaire, Dakar, 2002, 70-79; VALENCIA ESCAMILLA, Laura: "Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria", en *Cuestiones Constitucionales*, n. 7, 2002, pp. 169-214; CASINI, Pier Ferdinando: "Parlamenti e globalizzazione", en *Politica internazionale*, vol. 29, fasc. 1, 2001, pp. 5-6; VIOLANTE, Lucio: "Il parlamento nell'eta della globalizzazione", en *Rassegna parlamentare*, vol. 45, n. 1, 2003, pp. 41-55. En el caso español, puede consultarse: MORILLO GARCÍA, Joaquín: "El Parlamento en la era global", en *Cuadernos de Derecho Público*, n. 1, 1997, pp. 77-100; AGUILÓ LÚCIA, Lluís: "El parlamento en el umbral del siglo XXI", en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 4, Extraordinario, 1997, pp. 15-38; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: "Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria", en *Cuadernos de Derecho Público*, n. 18, 2003, pp. 191-205.

múltiples maneras, siendo la más razonable la que lo define como actividades de diálogo parlamentario.

1.3 EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL COMO ACTIVIDAD DE DIÁLOGO ENTRE LEGISLADORES A NIVEL EXTERIOR

Los diversos enfoques sobre el parlamentarismo internacional, de los que hablábamos antes, en clave descriptiva, bajo el nombre de “diplomacia parlamentaria”, han intentado a su vez explicar en qué consiste la participación de los parlamentarios en el plano internacional. A lo largo de este apartado se buscará identificar los elementos particulares que constituyen la esencia de este fenómeno a nivel de los órganos parlamentarios estatales. Es una actividad, cuyo desarrollo teórico se encuentra enredado entre definiciones muy generales, que conciben al parlamentarismo internacional, o si prefiere, en su expresión dominante, a la diplomacia parlamentaria, como relaciones y contactos internacionales entre legisladores y tesis más puntuales que la definen como una nueva función parlamentaria.

Tanto por la aparición de instituciones parlamentarias supranacionales como por el desarrollo de actividades internacionales desde los parlamentos estatales, la creciente dimensión internacional de los órganos parlamentarios suscitada en las últimas décadas se ha adelantado y ha superado en extremo la teoría que pudiese explicar este fenómeno⁰. La de por sí escasa literatura científica en torno al tema, que discutiremos aquí, está llena de lagunas y dilemas conceptuales sobre lo que representa esta dimensión internacional del parlamento, llegando al punto de no existir un acuerdo académico en cuanto a si la faceta internacional de los cuerpos legislativos se basa sólo en la cooperación parlamentaria o si hay otro tipo de actuación internacional de los parlamentos.

Ciertos trabajos pioneros, escritos en su mayoría por legisladores, como se mencionó ya en la introducción, han relatado empíricamente la dimensión internacional de los parlamentos, calificándolo con la mayor naturalidad como diplomacia parlamentaria⁰, mientras que otros trabajos, algunos elaborados desde la academia, pero bajo el mismo estilo descriptivo que el de los parlamentarios, no han alcanzado a responder si existe una distinción entre lo que aceptan llamar –con cautela– “diplomacia parlamentaria” y lo que denominan “cooperación parlamentaria”⁰. El escaso desarrollo teórico en que se encuentra la temática hace que la

O Véase, STAVRIDIS, Stelios: *Parliamentary Diplomacy: some preliminary findings*, Jean Monnet Working Paper in Comparative & International Politics, n. 48, University of Catania, 2002.

O Algunos de estos trabajos alcanzan a tener un matiz autobiográfico debido a la participación de sus autores en actividades internacionales durante su etapa como parlamentarios, Véase, EFOUA MBOZO'O, Samuel: “La participation de l'Assemblée Nationale aux organisations internationales. Nécessité ou futilité?”, en *Le Parlement camerounais, bulletin d'information de l'Assemblée Nationale*, n. 4, noviembre, 1988, pp. 28-30; MARTÍNEZ, Miguel Ángel: “La diplomacia parlamentaria y la construcción de la paz”, en *Política Exterior*, vol. XII Extra, Madrid, 1999, pp. 47-57; TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ-CONDE, Federico: “La diplomacia parlamentaria”, en AA.VV.: *El parlamento en el siglo XXI*, Asamblea de Madrid, Servicio de Publicaciones, Madrid, 2002, pp. 137-149; ELORRIAGA, Gabriel: “La diplomacia parlamentaria”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 54, 2001, pp. 7-20; VEDOVATO, Giuseppe: “Incontri parlamentari tra Italia - Europa - USA”, en *Rivista di studi politici internazionali*, vol. 72, n. 2, 2005, pp. 293-321; CHARBONNEAU, Jean-Pierre: *À découvert: Autobiographie*, Éditions Fides, Montreal, 2007, en concreto, el cap. 8, pp. 269-294; PONIATOWSKI, Axel: “La diplomatie parlementaire”, *L'ENA Hors les Murs*, n. 408, 2011, p. 25; CHAGNON, Jacques: “La diplomatie parlementaire: un outil au service de l'institution, des députés et leurs commettants”, en *Notes pour une allocution de Monsieur Président de l'Assemblée Nationale du Québec*, 29^e Conférence des Présidents d'Assemblée du Canada, Alberta, 2012.

O ASTARLOA, Ignacio: “Elementos para el desarrollo de la cooperación parlamentaria”, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 6, Extraordinario, 1998, pp. 113-144; STAVRIDIS, Stelios: “El futuro de la cooperación parlamentaria en el Mediterráneo: el proceso de Barcelona”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 38/39, 2002, pp. 5-15; BEETHAM, David: *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A guide to good practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006.

generalidad de los autores utilicen muchas veces de forma inconsciente ambos términos como sinónimos o expresiones intercambiables, pese a sugerir tímidamente en un principio que son conceptos que obedecen a realidades distintas.

En medio de esta confusión sobre la acción internacional de los órganos parlamentarios, el conjunto de la literatura, en su definición del fenómeno, ha tendido a incluir dentro de la etiqueta de “diplomacia parlamentaria” tanto actividades informales de contacto entre legisladores como acciones formales de colaboración interparlamentaria. Así lo consideraba Stavridis al decir que: “One could group them under the general label of all activities and actions that parliamentary bodies and their members take in international relations”⁰. Sin mayores detalles en pro de una diferenciación, la doctrina no ha pasado de enumerar, o cuando mucho clasificar (entre internas y externas), esas actividades y acciones internacionales, que para otros autores, como Marín, han supuesto “el ascenso de la influencia parlamentaria en la política exterior”⁰.

Como muestra de mayor protagonismo de los parlamentos en la política exterior de los Estados, ciertos autores van más allá de definir la participación internacional de los legisladores como simples actividades. Hablan en su lugar de un rasgo institucional de los parlamentos. En este sentido se pronuncia Trillo-Figueroa, para quien esta participación exterior de los legisladores es “la capacidad de complementar la acción exterior del Estado... con la representación plural del cuerpo político a través de los parlamentarios”⁰. Según este autor, dicha capacidad se manifiesta de tres formas: i) las delegaciones parlamentarias permanentes en asambleas de organizaciones internacionales; ii) los grupos de amistad; y iii) la actividad internacional de los presidentes de las Cámaras.

El parlamentarismo internacional y la cooperación parlamentaria internacional han dejado de ser entendidas en la mayoría de los análisis como estrictas actividades de naturaleza internacional del poder legislativo. Dentro de la literatura reciente, éstas han comenzado a ser vistas como elementos constitutivos de los parlamentos nacionales. Es una tendencia que ha venido ganando fuerza a la hora de definir el fenómeno⁰. Más por su carácter consuetudinario que por su regulación institucional, las actividades internacionales que realiza el poder legislativo han pasado a ser consideradas por una parte de la doctrina sobre el tema como otra función parlamentaria que se añade al conjunto de las tradicionales⁰, siendo esta nueva función encuadrada en el subgrupo de las llamadas no legislativas⁰.

0 STAVRIDIS, Stelios: *Parliamentary Diplomacy: some preliminary findings...*, *op. cit.*, pág. 3.

0 Se “...comienza a dar un nuevo sentido a la expresión *diplomacia parlamentaria*, antes reservada para la que tiene lugar en foros multilaterales, para asignarla a la actuación de los Parlamentos en materia de política exterior y en su relación de con homólogos extranjeros”, MARÍN, Guillermo: en “Diplomacia nueva, diplomacia vieja”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 23, 2002, pág. 46.

0 TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ-CONDE, Federico: “La diplomacia parlamentaria”..., *op. cit.*, pág. 142.

0 Véase al respecto, PIGMAN, Geoffrey: *Contemporary Diplomacy*, Polity Press, Cambridge, 2010, en concreto, pág. 46; COOK, Olivia: “El Congreso Nacional en la política exterior de Chile, marzo 1990- marzo, 2010”, en ARTAZA, Mario y ROSS, César (eds.): *La política exterior de Chile 1990-2009: Del aislamiento a la integración global*, RIL editores, Santiago, 2012, pp. 239-262.

0 VALENCIA ESCAMILLA, Laura: “Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria”... *op. cit.*, en concreto, pág. 206; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “Diplomacia y cooperación parlamentarias: Las Cortes Generales”... *op. cit.*, 2008, habla de “Funciones del Parlamento en materia internacional”, en particular, pág. 9; OBRADOR Rodrigo y SERANI, Edmundo: “Funciones del parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades”, en *Hemiciclo, Revista de Estudios Parlamentarios*, Año 1, n. 1, Cámara de Diputados de Chile, 2009, pp. 27-44.

En vista de la dinámica adquirida por las actividades internacionales de algunos cuerpos legislativos, donde éstas parecen transitar “dagli incontri interparlamentari occasionali al consolidamento del modello dei gruppi di collaborazione parlamentare”⁰, ciertos estudios señalan el surgimiento de una “función diplomática”⁰, que, o bien, está separada de las responsabilidades de los parlamentos en materia de política exterior, o bien, se encuentra integrada a las mismas y ha redimensionado el papel tradicional de éstos en dicha política sectorial del Estado. Se trata de una definición basada en la idea de que los cuerpos parlamentarios no son sólo órganos de producción de leyes y de control⁰, sino también organizaciones que, gracias a la multifuncionalidad de sus procedimientos y a su autonomía institucional, pueden además desarrollar ciertos cometidos en el campo de las relaciones exteriores de los Estados⁰. Tan es así, que entre los autores que suscriben esta tesis se da por hecho, tal como lo resume Rodrigues, que:

Na análise da política externa e a prevenção de conflitos internacionais, o Poder Legislativo pode ser analisado como Poder Constitucional, que autoriza ou avaliza atos do Executivo (aprovar tratados, aprovar a indicação de chefes de missão diplomática, autorizar o emprego de Forças Armadas, etc.); e pode ser analisado como ator da diplomacia de dois trilhos (*two-track diplomacy*), em que os parlamentares estabelecem diálogo direto com autoridades ou grupos beligerantes de outros países.⁰

Aunque la literatura existente se ha encargado de ofrecer suficientes elementos empíricos para demostrar el surgimiento de una actuación internacional de los parlamentos y los legisladores, que puede ser complementaria a la labor diplomática del poder ejecutivo, parece demasiado desproporcionado atribuirle el carácter de función parlamentaria a las acciones que

O DICKMAN, Renzo y STAIANO, Sandro (eds.): *Le funzioni parlamentare non legislative: Studio di diritto comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 2009; RUSSO, Federico: “Le attività non legislative del parlamento italiano e le relazioni tra legislativo ed esecutivo”, en *Quaderni di Scienza Politica*, n.1, 2010, pp. 125-151.

O DICKMANN, Renzo: “Parlamento e Governo nella diplomazia parlamentare”, en *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia...*, op. cit., 2008, pág. 614.

O MIRALLES LOZANO, Jorge y RUIZ RUIZ, Juan José: “Las funciones no legislativas de las Cortes españolas”, en DICKMAN, Renzo e STAIANO, Sandro (eds.): *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 2009, en especial, pp. 157-159.

O LUPO, Nicola: “The Transformation of Parliamentary Functions: Are Parliaments still Legislative Bodies?”, en FALCONER, Peter K.; SMITH, Colin y WEBSTER, C. William R. (eds.): *Managing Parliaments in the 21st Century*, IOS Press, Amsterdam, 2001, pp. 29-39. Existe una versión en español del trabajo de LUPO bajo el título: “Algunas reflexiones sobre las funciones de los parlamentos contemporáneos, entre la crisis de la función legislativa y la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios”, en PAU I VALL, Francesc (coord.): *Las funciones de los parlamentos en Italia y en España*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2001, pp. 117-128.

O TIILIKAINEN, Teija: “Toward an Active Participation in Foreign Policy –The Role of Finnish Parliament In International Conflict Prevention and Crisis Management”, en O'BRIEN, Mitchell; STAPENHURST, Rick y JOHNSTON, Niall (eds.): *Parliaments as Peacebuilders in Conflict-Affected Countries*, The World Bank, Washington, D.C. 2008. pp. 216-223; NOWOTNY, Thomas: *Diplomacy and Global Governance: the diplomatic service in an age of worldwide interdependence*, Transaction Publishers, New Jersey, 2011, en especial, el capítulo 15: “Parliamentary representation beyond the Borders”, pp. 153-162; RODRIGUES, Gilberto: “A política externa brasileira e a prevenção de conflitos internacionais”, en BRIAGÃO, Clóvis y FERNANDES, Fernanda (eds.): *Diplomacia brasileira para a paz*, FUNAG, Brasília, 2012, pp. 183-214. BESSOLO SOYA, Marie Thérèse B.: *Droits de l'homme et gouvernance en milieu parlementaire au Cameroun*, L'Harmattan, Paris, 2012, en concreto, la Section II: “L'internationalisation des activités du Parlement camerounais”, pp. 75-85.

O Véase: RODRIGUES, op. cit., pág. 200.

en el plano internacional desarrollan los órganos legislativos estatales. Sin cerrarnos a la posibilidad de un avance cada vez mayor de la dimensión internacional de los parlamentos, incluso a través del incremento de acciones que puedan ser consideradas como “track two diplomacy”⁰, dicha labor está muy lejos de reunir los requisitos que la teoría ha establecido para definir una función parlamentaria⁰; ello sin contar que ya de antemano es complicado doctrinalmente referirse a “función diplomática” o “función en materia internacional” de los parlamentos.

Con diversos grados de institucionalización, según sea el caso, la actuación internacional de los parlamentos estatales, en vez de articular una función parlamentaria, radica en un grupo de actividades tanto formales como informales que desarrollan, en conjunto o por separado, legisladores, funcionarios parlamentarios e inclusive consultores externos contratados por la administración parlamentaria. Muchas de estas actividades son eventuales, como los viajes de parlamentarios al exterior en misiones de observación electoral o la recepción y visitas de representantes extranjeros a las cámaras legislativas. Mientras que otras acciones, aunque permanentes, como las delegaciones de parlamentarios en organizaciones internacionales, responden más a criterios externos, propios de esas instituciones supranacionales, que a una dirección política construida en el seno de los órganos legislativos estatales de donde provienen los delegados que las constituyen⁰.

Dentro de ese complejo de actividades y relaciones externas de los parlamentos es posible identificar un grupo de actuaciones que son específicas del parlamentarismo internacional de manera exclusiva, las cuales, aunque pueden determinar y estar relacionadas con actividades de cooperación parlamentaria, guardan una particular identidad. Dejando de lado, en este momento, cómo denominarlas: si parlamentarismo internacional, diplomacia parlamentaria o *track two diplomacy*, una parte importante de la literatura ha señalado que se trata de actividades basadas en el diálogo entre parlamentarios⁰, cuyo desarrollo es producto de encuentros y contactos internacionales promovidos por los mismos legisladores, a lo que hay que agregar que detrás de la génesis de muchas de estas acciones está la iniciativa personal de algún “*lone ranger*” en la cámara⁰.

O MONTVILLE, Joseph: “Track Two Diplomacy: The Arrow and the Olive Branch: A case for Track Two Diplomacy”, en V. D. Volkan; MONTVILLE, Joseph y D. A. Julius (eds.): *The Psychodynamics of International Relationships*, vol. 2, *Unofficial Diplomacy at Work*, Lexington Books, Massachusetts, 1991, pp. 161-175. Para una discusión sobre distintos *tracks* complementarios de la diplomacia, véase: MAPENDERE, Jeffrey: “Tracks One and a Half Diplomacy and the Complementary of Tracks”, en *Culture of Peace Online Journal*, vol. 2, n. 1, 200 pp. 66-81.

O Véase, SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho parlamentario español*, Espasa-Universidad, Madrid, 1990, en especial el capítulo 9. Otra aproximación jurídico-constitucional bastante completa sobre el concepto de función parlamentaria puede leerse en: GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M.: *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, en concreto, pp. 75-83.

O Según BAIOCCHI, “La diplomazia parlamentare «per Delegazioni», infatti, non si concreta in una vera e propria azione internazionale del relativo Parlamento nazionale, perchè non è rilevabile alcuna relazione di rappresentanza istituzionale tipica tra ogni Delegazione e il proprio Parlamento: la prima non agisce in nome e per conto del secondo, tant’è che ogni singolo componente di tali Organi testimonia, nell’assise parlamentare di cui è membro, el proprio credo politico e non quello ufficiale, o di maggioranza, del Parlamento nazionale di provenienza.”, BAIOCCHI, Giovanni: “Profili e missione della diplomazia parlamentare”..., *op. cit.*, pág. 695.

O Véase el conjunto de trabajos reunidos en: DECARO, Carmela y LUPO, Nicola (eds.): *Il “dialogo” tra parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009.

O HENEHAN, Marie T.: *Foreign Policy and Congress, An International Relations Perspective*, University Of Michigan Press, Ann Arbor, 2000, pág. 22.

Independientemente del grado de desarrollo que logre alcanzar *a posteriori*, el parlamentarismo internacional desde los órganos legislativos estatales parecer ser una actividad que históricamente ha sido iniciada en solitario por algún parlamentario, quien toma la iniciativa de actuar a nivel internacional con el fin de contribuir en la resolución de un determinado conflicto en el extranjero o de proyectar una imagen de defensa de la paz desde su posición como representante político. En esta línea se ha pronunciado Plantey al afirmar que: “Peace and harmony between nations can only favor the establishment of sustained contacts between their political élites, especially the member of their national elected assemblies. Several private initiatives have come about in order to pursue this goal...”⁰.

Al estar anclado, en no pocas ocasiones, en la iniciativa individual de contados miembros de las cámaras, mucho del parlamentarismo internacional durante sus primeras etapas es más una actividad de los parlamentarios a título personal que del órgano legislativo en sí. Algún que otro legislador, en momentos muy específicos, busca movilizar recursos del parlamento en favor de determinadas actividades internacionales, donde algunas de las cuales no suelen pasar de encuentros informales o cuando mucho, viajes al extranjero para responder a invitaciones de parlamentarios de órganos legislativos de otros países. En ciertas ocasiones, éstas invitaciones suelen estar justificadas por algún tipo de reunión interparlamentaria que no deja de tener un alto contenido protocolar, pero que al final de cuentas son la base para el impulso de ulteriores formas de colaboración que involucran a otros sujetos más allá de los legisladores.

El núcleo de las actividades del parlamentarismo internacional, con independencia de cualquier otra valoración⁰, está en sus dinámicas de diálogo, cuyo proceso y producto es la interlocución entre unos sujetos políticos con una cualidad indivisible: haber sido elegidos por sufragio universal como parlamentarios en sus respectivos países. Pero esta no es una cuestión que tenga que ver con el concepto de representación en cuanto a qué o a quién representan los parlamentarios⁰, y menos aún cuando éstos realizan actividades internacionales, sino simplemente con el hecho de que el requisito base para que estemos en presencia de una actividad del parlamentarismo internacional, o si se quiere, descriptivamente, de la llamada “diplomacia parlamentaria”, es la absoluta participación de personas que fueron escogidas por el cuerpo electoral para ocupar un cargo de representación popular en un órgano legislativo.

Aunque, por razones descriptivas, hemos estado señalando el fenómeno en términos un tanto institucionales, refiriéndonos al mismo como dimensión internacional de los parlamentos o actividad internacional del poder legislativo, lo cierto es que el parlamentarismo internacional es una práctica típica y exclusiva de diputados y senadores. Sin ellos, como sujetos únicos de la acción, no podemos hablar de parlamentarismo internacional. Por más que la acción internacional pueda provenir de los parlamentos, existen también actividades internacionales desde los órganos legislativos que se dan con la participación directa de otros funcionarios parlamentarios no electos por votación popular, con lo cual estaríamos en presencia de otro tipo de actividad, que podría llegar a tener mayor grado de institucionalidad que los contactos y encuentros internacionales entre parlamentarios.

0 PLANTEY, Alain: *International Negotiation in the Twenty-First Century*, Routledge-Cavendish, Abingdon, 2007, pág. 209.

0 Al lado de quienes defienden y guardan un notable entusiasmo por la participación de los parlamentarios a nivel internacional, existen también críticas sobre ello. Una muy común, como veremos más adelante, es tachar la actividad internacional de los legisladores como “turismo parlamentario” o “*talks shop*”.

0 PITKIN, Hanna: *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

El parlamentarismo internacional puede alcanzar tal grado de individualización en manos de los diputados y senadores, que es posible hablar de un parlamentarismo internacional de los legisladores sin necesidad de incluir al cuerpo legislativo como órgano que sustente institucionalmente la actuación de aquellos. Si nos centramos en que son los parlamentarios, en cuanto actores políticos electos a través del voto, quienes monopolizan las actividades internacionales de diálogo y encuentro con sus homólogos de otros países, no dejan de ser parlamentarismo internacional aquellas iniciativas internacionales que emprenden los legisladores sin pasar por sede parlamentaria; aunque ello sustraiga aún más de sus actuaciones a nivel internacional el mínimo rastro de carácter oficial que pudiese atribuírsele por tratarse de representantes estatales.

Desde una visión instrumental, el matiz informal y extraoficial, muchas veces sin prescripciones ni reglas, que tienen las actividades internacionales de los parlamentarios, es lo que ha sido considerado en toda la literatura como su principal punto fuerte. Al darse por descontado que la actuación internacional de los parlamentarios carece de la posibilidad legal de comprometer internacionalmente al Estado al que pertenecen, la enorme flexibilidad de los legisladores para realizar ciertas acciones de intermediación en asuntos internacionales es vista como una ventaja que no asiste en muchas ocasiones a los funcionarios diplomáticos por estar sujetos al derecho internacional y representar los intereses muy específicos de un Estado.

Al no existir disposiciones legales, que establezcan de forma explícita que el ámbito de actuación de los miembros electos del poder legislativo está dentro de los límites estatales, las posibilidades de los parlamentarios para desarrollar actividades en el plano internacional se ven facilitadas, en ciertos casos, por los mismos marcos constitucionales de los países, en un extremo incluso paradójico. Aunque pueda parecer una simple formalidad, por ejemplo, en las Constituciones de muchas democracias, principalmente de régimen presidencialista, mientras el Jefe de Estado necesita autorización del órgano legislativo para salir del país por plazos mayores de cinco días en adelante, ningún senador o diputado necesita una autorización de esta índole para ausentarse del territorio nacional⁰; parece suponerse que su condición de parlamentario queda sin efecto al salir del país, cuando en realidad se sigue manteniendo, por lo menos, en el plano político.

Exenta en muchos casos y aspectos de notables regulaciones, pero guardando siempre los intereses nacionales y los valores universales establecidos sobre las relaciones entre los pueblos, las actividades del parlamentarismo internacional pueden ser definidas como todas aquellas interlocuciones, formales e informales, de dimensión internacional (dentro o fuera del órgano legislativo) desarrolladas por y entre funcionarios electos mediante el voto popular, los cuales ostentan de forma exclusiva un cargo de representación parlamentaria. Bajo estos criterios sólo se pueden considerar actividades exclusivas del parlamentarismo internacional las delegaciones permanentes de legisladores en asambleas parlamentarias internacionales; la participación de diputados y senadores en foros parlamentarios internacionales de carácter multilateral; los encuentros bilaterales interparlamentarios; los grupos parlamentarios de amistad y, por último, las resoluciones no legislativas de tipo internacional emitidas por las cámaras.

Como cada una de estas actividades tendrá un tratamiento por separado cuando corresponda describir, en subsiguientes capítulos, sus distintas manifestaciones para el caso

⁰ Es emblemático el caso de América Latina, donde, a pesar de los profundos cambios constitucionales sucedidos en las últimas décadas, que han introducido como novedoso la figura del Vicepresidente, las Constituciones de la mayoría de los países mantienen la prescripción de que el Presidente de la República no podrá salir del país por períodos superiores a los cinco días si previamente no es autorizado por el parlamento. Al respecto, puede consultarse: CAMPOS FARIAS, Félix: *Estudio comparado de las constituciones políticas nacionales latinoamericanas*, Ediciones Unicaribe, Santo Domingo, 2002.

de las Cortes Generales, en este momento lo que importa subrayar es la naturaleza particular del parlamentarismo internacional en cuanto conjunto de actividades específicas de tipo internacional de los legisladores frente a otro tipo de actividades internacionales que también desarrollan los órganos parlamentarios, como es el caso de la cooperación parlamentaria. Esta última, tal como se describe en el siguiente capítulo, reúne un conjunto diferente de actividades internacionales, que no se limitan a la interlocución entre legisladores ni al terreno estrictamente parlamentario y tienen además otros canales y medios institucionales a través de los cuales se hacen efectivas.



CAPÍTULO 2. LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL

El parlamentarismo internacional no es la única expresión del movimiento de internacionalización de los órganos legislativos. La otra gran manifestación es la cooperación parlamentaria internacional. Dada la enorme interdependencia que existe entre ambos fenómenos es muy común que la literatura sobre el tema se refiera a ellos como uno solo. Sin embargo, son notables las características que distinguen a la cooperación parlamentaria internacional frente a las actividades de diálogo y contacto internacional entre legisladores que encierra el parlamentarismo internacional. Antes de seguir profundizando en los múltiples escenarios que tienen las actividades del parlamentarismo internacional así como su expresión en las Cortes Generales es importante considerar los atributos que guarda la cooperación parlamentaria internacional como una actividad específica de los órganos legislativos.

La cooperación parlamentaria internacional como actividad actual de los órganos legislativos puede ser perfectamente definida desde la doctrina sobre cooperación internacional para el desarrollo. En primer lugar, porque el concepto de cooperación parlamentaria internacional, del mismo modo que: “El concepto de cooperación para el desarrollo no tiene una definición única, ajustada y completa, válida para todo tiempo y lugar. La cooperación al desarrollo se ha ido cargando y descargando de contenidos a lo largo del tiempo, de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes sobre el desarrollo y al sentido de corresponsabilidad de los países ricos con la situación de otros pueblos...”⁰. En segundo lugar, porque la cooperación parlamentaria internacional es una actividad que con el tiempo ha alcanzado un cierto contenido técnico y especializado, lo que permite distinguirla como una labor específica del resto de tareas (principales y de apoyo) que realizan los órganos legislativos⁰.

Sin entrar a valorar si la cooperación internacional al desarrollo en general o la cooperación parlamentaria internacional en particular, han sido actividades que han respondido en cada coyuntura a los fines que declaran perseguir, lo que interesa de ellas en esta ocasión son sus rasgos específicos. Con independencia de las formas en que ha sido empleada la cooperación internacional al desarrollo, lo importante a destacar de ella es que se trata de un recurso concreto con unas características básicas muy puntuales. Pese a que sus rasgos particulares hayan permitido diferenciar este recurso de otras tantas actividades internacionales, el mismo parece haber perdido su identidad en el ámbito de los parlamentos. Ello se ha debido en gran medida a que el discurso académico y político que privilegia el uso recurrente del término “diplomacia parlamentaria” dentro del universo de los órganos compuestos por legisladores ha hecho cada vez más difuso lo característico de la cooperación parlamentaria internacional.

En este capítulo estudiaremos los elementos esenciales que definen la cooperación parlamentaria internacional como un conjunto diferenciado y específico de actividades dentro de lo que ha sido el fenómeno de internacionalización de la institución parlamentaria. Se intentará distinguirla de las actividades de parlamentarismo internacional con el propósito de fijar los límites físicos entre ambos tipos de actividades. Siguiendo un conjunto de criterios teóricos extraídos de la doctrina sobre la cooperación internacional al desarrollo así como de otros, elaborados con arreglo a las teorías del neoinstitucionalismo y de la gobernanza, el análisis conlleva diferenciar dentro del propio género de la cooperación parlamentaria sus diversas modalidades, así como los sectores y ámbitos en los que se desarrolla.

0 DUBOIS, Alfonso: “Cooperación para el desarrollo”, en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (coord.): *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria, Barcelona, 2000, pág. 125.

0 En este sentido se pronuncia ARGUIBAY cuando señala que la cooperación internacional al desarrollo: “Es una actividad muy compleja ya que abarca distintas áreas de trabajo técnico, financiero, cultural, político, etc,... [donde]... gobiernos, instituciones y asociaciones, ONGD o movimientos sociales de los países del Norte incardinan sus esfuerzos con sus homólogos del sur para contribuir e impulsar el DESARROLLO.”, mayúsculas del autor. ARGUIBAY, Miguel: “Cooperación para el desarrollo”, en CEROLIO, Gema y LÓPEZ DE MUNAIN, Alicia (coords.): *Diccionario de educación para el desarrollo*, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2007, pág. 63. A esta definición se puede sumar lo dicho por IANNI, en torno a que la actual cooperación internacional para el desarrollo tiene “...una connotación más socio-política y centrada en los actores, muchos más números y diversificados tipológicamente de forma significativa en los últimos decenios. Este proceso inédito de pluralización, a menudo desordenada y fuente de superposiciones y paralelismos, se caracteriza por la emergencia de nuevas lógicas de acción que llegan, en algunos casos, a discutir el propio horizonte de la Ayuda, empeñándose en sustituir la relación vectorial ‘donante-beneficiario’ por la circular y horizontal de socios entre iguales unidos por un esfuerzo común para el desarrollo.”, IANNI, Vanna: “Cooperación para el Desarrollo”, en IEPALA: *Diccionario crítico: Conceptos y explicaciones sobre la cooperación internacional*, IEPALA Editorial, Madrid, 2013, pág. 45.

2.1 LOS ANTECEDENTES TEÓRICOS DE LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL

Desde el punto de vista teórico, el concepto de cooperación parlamentaria (internacional) es una categoría de vieja data en comparación con la terminología que vendría décadas después para intentar hacer referencia a la faceta internacional de los órganos parlamentarios. Mucho tiempo antes de que se idearan conceptos como el del parlamentarismo internacional o se reutilizaran términos como “diplomacia parlamentaria”, toda la actividad de naturaleza internacional de las instituciones parlamentarias y de los legisladores era definido como cooperación parlamentaria⁰, siendo necesario, sólo en algunos casos, agregar el prefijo “inter” o el adjetivo “internacional”, ya que a la vista de las respectivas tareas del poder legislativo, de alcance doméstico, se daba muchas veces por sobreentendido en la literatura y en documentos oficiales que esta actividad no habitual del parlamento era, por lo general, de carácter exterior.

Como concepto tradicional de la actividad internacional de los órganos parlamentarios, el término “cooperación parlamentaria” respondía en un principio a una realidad muy distinta a la actual, de promoción de líneas y programas de cooperación propios de los órganos legislativos y de mayor amplitud de actores en el desarrollo de las actividades de cooperación internacional de los parlamentos. Hace más de cien años, en aquellos regímenes políticos donde existía una institución colegiada que cumplía la función de poder legislativo, su actividad internacional se circunscribía básicamente a formar parte de la UIP, siendo no pocas veces la asistencia regular de legisladores a las conferencias de este órgano la única muestra de supuesta cooperación parlamentaria internacional⁰.

Hasta más o menos la segunda mitad del siglo XX, la cooperación parlamentaria era una actividad cuya ejecución estaba totalmente en manos de legisladores, que la ejercían en el marco de la UIP⁰. No obstante, a partir de un mayor desarrollo organizativo de los parlamentos (no todos siempre constituidos de forma democrática), en la realización de las actividades internacionales se sumarían otros funcionarios parlamentarios, como letrados y personal de las áreas de documentación y archivo⁰. Con la venia de los órganos de dirección de los parlamentos, y, por ende, bajo orden o supervisión de los legisladores, entre las primeras actividades de cooperación parlamentaria internacional no realizadas en primera persona por diputados y senadores fue en muchos casos el intercambio de información y documentación legislativa entre bibliotecas parlamentarias⁰.

También las actividades de diálogo parlamentario a las que en la actualidad se les intenta dar otras categorizaciones eran entendidas como cooperación parlamentaria internacional,

0 Haciendo un balance en 2007 sobre los últimos cincuenta años de cooperación interparlamentaria en Europa, MARSCHALL ponía de manifiesto que las relaciones internacionales entre parlamentos no era un fenómeno reciente y que toda la actividad internacional de estos órganos se había definido siempre como cooperación parlamentaria: “if one turns beyond the European Union, soon it becomes clear that the network building between parliamentary bodies is much older and that the roots of transnational parliamentarism go a longer way back into history. As a matter of fact, the oldest forum of parliamentary cooperation, the Interparliamentary Union (IPU) was founded as early as 1889”, MARSCHALL, Stefan: *European parliaments in transnational organization: Parliamentary cooperation beyond the European Union...*, op. cit., pág.1.

0 DOUGLAS, James: *A Century of Parliamentary Diplomacy: a short history of the British Group of the Inter-Parliamentary Union 1889-1989...*, op. cit.

0 ZARJEVSKI, Yefime: *La tribune des peuples: Histoire de l'Union interparlementaire 1889-1989*, Editions Payot, Lausanne, 1989.

0 PRIESTMAN, John: “Relations entre les parlements nationaux et les assemblées parlementaires internationales”..., op. cit.

aunque esta “cooperación” no pasara de ser en su esencia simples encuentros políticos en el extranjero. Bajo el lema “la cooperación y la paz”, el desarrollo de algunas reuniones y contactos entre parlamentarios con vocación de internacionalistas de ciertos países europeos, fue incluso un fenómeno que antecedió en décadas a la creación de la UIP⁰. Estos encuentros parlamentarios fueron los primeros pasos hacia el desarrollo e institucionalización del arbitraje internacional como mecanismo para la resolución de conflictos, campo de actividad en el que basaría su labor principal la UIP en sus inicios⁰.

En cuanto fenómeno primario, de lo que se convertiría muchas décadas después en una realidad universal llamada “parlamentarismo internacional”, durante el siglo XIX, los viajes de algunos parlamentarios ingleses al extranjero a reuniones y encuentros con sus homólogos de otras potencias e imperios europeos estuvieron entre las primeras actividades de diálogo parlamentario que sentaron las bases iniciales de las actividades de cooperación parlamentaria internacional y la creación de las primeras instituciones parlamentarias internacionales⁰. Sin embargo, ambos tipos de actividades parlamentarias, que en la actualidad pueden ser diferenciadas gracias a su notable desarrollo, fueron asumidas desde aquel entonces dentro de los círculos parlamentarios y por la doctrina como cooperación (inter)parlamentaria.

Durante casi todo el siglo XX, y sin la comparecencia o peso en la literatura de otros términos que pudieran disputarle su posición como categoría teórica para resumir la actividad internacional de los parlamentos, la cooperación inter-parlamentaria acabó por convertirse en un concepto clásico, que ha venido siendo utilizado en la actualidad por algunos autores como pivote para establecer una interpretación evolucionista de las actividades parlamentarias internacionales en su intento por explicar el desarrollo de las nuevas manifestaciones del parlamentarismo internacional mediante la expresión “diplomacia parlamentaria”⁰. Estos estudios avanzan la idea de que la denominada diplomacia parlamentaria ha derivado de la cooperación interparlamentaria y se ha desarrollado en el marco de su institucionalización⁰.

O SANDGRIND, Gro: “Introduction: The Purpose, Present Situation, and Future of the Parliamentary Library”, en *Library Trends*, vol. 58, n. 4, pp. 413-417. Véase también dentro de ese mismo número monográfico sobre bibliotecas parlamentarias: ANGHELESCU, Hermina: “Historical Overview: The Library Parliamentary from Past to Present”, pp. 418-433. En ambos trabajos se destaca el papel jugado dentro de la “International Federation of Library Associations and Institutions” (IFLA) por la sección “Library and Research Services for Parliaments”: “It was established in 1976 as a separate section... It serves as forum for librarians and researchers working in legislatures to share best practices on available information and knowledge to parliaments and to support the development of professional competency”, SANDGRIND, *op. cit.*, pág. 415.

O Entre algunos encuentros de los que se tienen registros históricos está la Conferencia Parlamentaria de Roma en el Palacio de Montecitorio el 19 de marzo de 1876 como parte de la llamada “rivoluzione parlamentare”, que supuso por primera vez en Italia el final de un gobierno como consecuencia de su desautorización por el parlamento, y la Conferencia Parlamentaria de Viena en abril del mismo año, donde estuvieron presentes, además de diputados del Imperio Austro-Húngaro, parlamentarios y políticos de otros países europeos. Véase al respecto: BELAÚSTEGUI FERNÁNDEZ, Alejandro: “Conflictos y arbitraje internacional en el siglo XIX. Arturo Marcoartu”, en *El Ateneo*, Cuarta Época, n. 15-16, Madrid, 2006, pp. 7-13.

O Señalaba en 1934, Peter Munch, quien fuera entonces presidente de la Comisión de Seguridad de Unión Interparlamentaria: “La Unión se ha consagrado principalmente a la causa del *arbitraje internacional*, y puede felicitarse de haber contribuido ampliamente al progreso de los procedimientos de solución pacífica de los conflictos internacionales, destinados a substituir a los argumentos de la fuerza representados por la guerra.”, cursivas del autor. MUNCH, Peter: “Introducción”, en UNIÓN INTERPARLAMENTARIA: *Cómo sería una nueva guerra*, Montaner y Simón, S. A., Barcelona, 1934, pág. XVI.

O GREY, Ian: *The Parliamentarians: The History of the Commonwealth Parliamentary Association, 1911-1985*, Aldershot, Gower, 1986; PUIG, Lluís Maria de, “International Parliamentarism: An Introduction to its History”, en *Parliaments, Estates and Representation*, n. 24, 2004, pp. 13-62.

O FORNI, Raymond: “La diplomatie parlementaire”..., *op. cit.*; STAVRIDIS, Stelios y PACE, Roderick: “Assessing the impact of the EMPA's parliamentary diplomacy in international conflicts: contribution or obstacle?”..., *op. cit.*

Colocar en condición de variable independiente a la cooperación parlamentaria con respecto al parlamentarismo internacional supondría no sólo restar el carácter más bien de dependencia mutua que creemos existe entre ambos tipos de actividades, sino además significaría considerar la idea (no probada) de que en aquellos órganos legislativos con mayor desarrollo de actividades de cooperación internacional existe correlativamente una alta promoción de actividades de diálogo internacional entre parlamentarios. Pero más allá de que se esté en disposición de asumir todo ello, nada impide, teóricamente, que se pueda plantear la relación también a la inversa, y más aún cuando existe evidencia histórica que confirma que la cooperación interparlamentaria ha tenido tras de sí el contacto y el diálogo previo entre legisladores.

De todos modos, un posible debate sobre si situar a una u otra actividad como variable independiente, pasaría a ser irrelevante cuando se asume, como subyace en mucha de la literatura sobre el tema, que las actividades de diálogo entre legisladores que definen al parlamentarismo internacional son también una forma de cooperación parlamentaria internacional. La manera indiscriminada en que la mayoría de los autores han abordado las actividades internacionales de los parlamentos y legisladores, expone una especie de refundación de la cooperación parlamentaria al introducir el término diplomacia parlamentaria para referirse a esa cooperación. Este cambio sólo puede tener dos lecturas: la primera, ahora la cooperación parlamentaria internacional se denomina “diplomacia parlamentaria” o, la segunda, el nuevo contenido de la cooperación parlamentaria internacional es la reinventada diplomacia parlamentaria.

De tratarse de la primera lectura, estaríamos hablando de un problema de semántica, producto de la hegemonía discursiva alcanzada por el término “diplomacia parlamentaria” en el seno de los órganos legislativos y otros cuerpos parlamentarios para definir sus actividades internacionales. Una cuestión que puede resolverse al situar, como ya hemos hecho en el anterior capítulo, los límites explicativos de dicho concepto en el ámbito de las instituciones parlamentarias. Si se diera el segundo caso, nos encontraríamos ante una cuestión de fondo donde las actividades de diálogo parlamentario, con independencia de que se denominen “parlamentarismo internacional” o “diplomacia parlamentaria”, son vistas como actividades de cooperación parlamentaria internacional.

Esa concepción sobre la cooperación parlamentaria, que asume al parlamentarismo internacional como otra de sus actividades, tiene como punto de partida la misma visión *evolucionista* de la cooperación parlamentaria de la que hablábamos antes, basada en la idea de que esta cooperación se ha transformado mediante el surgimiento de nuevos modos de interacción entre los órganos legislativos fundados en el diálogo; trazando casi de manera teleológica la tendencia: “from parliamentary cooperation to parliamentary diplomacy”⁰. Esta supuesta trayectoria de desarrollo de las actividades parlamentarias internacionales, que incluso contradice los inicios del parlamentarismo internacional⁰, es completada con la redefinición de toda la actividad internacional de los parlamentos con el nombre de “diplomacia parlamentaria”.

0 STAVRIDIS y PACE, han llegado a afirmar que: “...the institutionalization of interparliamentary cooperation shows that the international relations of parliamentary bodies have developed much further than ‘just’ traditional technical, financial and training cooperation...” *idem*, pág. 69.

0 SQUARCIALUPI, Vera: “Parliamentary Diplomacy: The role of International Assemblies”. Document A/1685 of June, Assembly of West European Union, 2000. Disponible en: <http://www.kdun.org/en/documents/a-1685-pa-weu.pdf>, fecha de consulta: 24/09/2008.

Es la situación opuesta a lo que sucedía hace más de un siglo, cuando sólo se usaba el término “cooperación parlamentaria” para hablar de toda la actividad internacional de los parlamentos, pese a que muchas de estas actividades eran actividades de diálogo y contactos informales entre parlamentarios. Se trataría pues, tanto antes como ahora, de una visión valorativa y sin mayor fundamentación empírica de las actividades parlamentarias internacionales, aunque no por ello carente de fuerza para construir y promover, como ocurre en la actualidad, una nueva perspectiva de la acción parlamentaria internacional que engloba con el término “diplomacia parlamentaria” todas las actuaciones a nivel internacional de los parlamentarios, órganos legislativos u otras instituciones parlamentarias.

Pese a la fuerza discursiva alcanzada recientemente por el término diplomacia parlamentaria, la perspectiva de agrupar todas las actividades parlamentarias internacionales bajo este reinventado concepto no ha hecho más que aumentar la ambigüedad del mismo. El actual discurso, que considera todas formas de cooperación parlamentaria como diplomacia parlamentaria, no ha podido ocultar las inconsistencias teóricas y empíricas de dicha generalización. Estas se han hecho evidentes cuando los estudios han intentado valorar el impacto de algunas acciones internacionales de legisladores y órganos parlamentarios centradas en el diálogo. Un obstáculo ha sido encontrar la manera para evaluar el impacto de estas actividades en vista de algunas de sus características ontológicas: inmateriales, informales y etéreas.

Aunque la doctrina responsable de la redefinición del concepto de diplomacia parlamentaria ha elogiado la naturaleza informal, extraoficial y hasta individual de mucha de la actividad internacional de los parlamentarios, ha tenido también que manifestar la imposibilidad de poder evaluar de modo objetivo el alcance de muchas de estas acciones. Esto pone al descubierto que las actividades de diálogo interparlamentario son un género distinto a las de la cooperación parlamentaria, cuyos atributos se acercan más a la naturaleza material y concreta que la literatura sobre diseño y evaluación de políticas de cooperación al desarrollo le atribuye a las actividades de asistencia y cooperación técnica⁰. En comparación con la cooperación parlamentaria internacional, la llamada “diplomacia parlamentaria” tiene sus limitaciones para ser reconocida como una acción planificada con base a una política o plan general establecido, que posee la cualidad de poder ser evaluado en todas sus dimensiones.

En vista de las limitaciones para valorar de manera objetiva el impacto de ciertas actividades parlamentarias internacionales, una interpretación más ajustada a la realidad es considerar que mediante el diálogo y el encuentro entre parlamentarios se abren espacios de oportunidad para establecer actividades de cooperación parlamentaria internacional de los órganos legislativos. En sintonía con esta visión, algunos autores, sin ahondar en las distinciones entre las actividades de parlamentarismo internacional y las de cooperación interparlamentaria, han señalado la potencialidad de las primeras (a las que, por supuesto, se refieren como el nombre de diplomacia parlamentaria) para avanzar en el desarrollo de las segundas⁰. También otros trabajos se han ocupado de abordar el tema de la cooperación parlamentaria internacional de forma particular, concluyendo que ésta es un instrumento que

⁰ Según STAVRIDIS, “Es importante empezar con una aclaración: la diplomacia parlamentaria es algo distinto de la cooperación parlamentaria. Existe una larga tradición de diplomacia parlamentaria que empieza de manera formal en 1889 con la institucionalización de la Unión Inter-Parlamentaria...”, STAVRIDIS, Stelios: “El futuro de la cooperación parlamentaria en el Mediterráneo: el proceso de Barcelona”..., *op. cit.*, pág. 8

⁰ Véase al respecto: ALONSO, José Antonio y MOSLEY, Paul. (eds.): *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Civitas, Madrid, 1999; GÓMEZ GALÁN, Manuel: *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo: el marco lógico en programas y proyectos: de la identificación a la evaluación*, Cideal, Madrid, 2006; SANZ, Belén: *Evaluación en la cooperación para el desarrollo*, Escuela Diplomática, Madrid, 2007.

contribuye, entre otras cosas, a ampliar el marco de relaciones internacionales de los parlamentos⁰.

En medio de la misma discusión sobre las actividades parlamentarias internacionales, algunos autores han planteado, aunque sin mayor profundidad, que existen distinciones entre las actividades de cooperación interparlamentaria, debido a su componente técnico⁰, y otras “acciones de contenido básicamente protocolario”⁰ que también realizan los parlamentos. Con un escaso alcance comparativo, estos estudios han mencionado ciertos rasgos de la cooperación parlamentaria como una actividad específica de los órganos legislativos, considerándola una labor más dinámica y profunda que otras actividades institucionales de los parlamentos de naturaleza internacional⁰, muchas de las cuales son actos que exigen un determinado ceremonial que es parte del “protocolo oficial” del poder legislativo⁰.

De otro lado están los trabajos que, a partir de definir las actividades del parlamentarismo internacional como diplomacia parlamentaria, exponen la particularidad de este tipo de actividades frente a otras labores de colaboración técnica desarrolladas por los parlamentos a nivel internacional⁰. De un modo indirecto, y sin terminar de establecer diferencias claras, esta línea de análisis da a entender que aquellas acciones de los legisladores o de los órganos parlamentarios revestidas de informalidad, eventualidad y de protocolo, son algo totalmente distinto a la cooperación parlamentaria. No obstante, esta especie de prevención conceptual, implícita en los escritos, es al final descuidada durante la reflexión sobre las actividades internacionales parlamentarias, con lo que en dichos estudios se acaba hablando por igual de cooperación interparlamentaria o de diplomacia parlamentaria.

Debido a la falta de exhaustividad en los análisis, la literatura sobre el tema sólo ofrece escasos elementos de distinción entre las actividades del parlamentarismo internacional y las de cooperación parlamentaria. La enorme ambigüedad, de la que algunos se atreven a acusar al propio concepto de diplomacia parlamentaria⁰, (pero, paradójicamente, no a cuestionar la redefinición a la que ha sido sometido para cambiar su significado) ha trastocado al concepto de cooperación interparlamentaria, que por mucho tiempo fue la categoría de referencia de las

0 WEISGLAS, Frans y DE BOER, Gonnie: “Parliamentary Diplomacy”..., *op. cit.*

0 Véase también GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “Diplomacia y cooperación parlamentarias: Las Cortes Generales”, *op. cit.*, donde la autora afirma que: “...un instrumento de gran importancia para desarrollar la diplomacia parlamentaria lo constituye la actividad de cooperación internacional con otros parlamentos”, pág. 26.

0 BEETHAM, David: *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A guide to good practice...* *op. cit.*

0 ASTARLOA, Ignacio: “Elementos para el desarrollo de la cooperación parlamentaria”..., *op. cit.*, pág. 113.

0 ASTARLOA considera que la cooperación parlamentaria es “un ámbito más activo e intenso de relación que pueda servir para la mejora en el funcionamiento de dos o más instituciones parlamentarias, mediante el intercambio de experiencias, la reflexión conjunta o la puesta en común de medios personales y materiales”, *op. cit.*, pág. 113.

0 CID VILLAGRASA, Blanca: “El protocolo oficial”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 15, 2006, pp. 45-89.

0 DI NAPOLI, Mario: *Parliamentary Diplomacy in Historical Perspective*, Paper presented at International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, Oslo, 11 August 2000; STAVRIDIS, Stelios: *Dialogue among neighbours: the parliamentary dimension or how to strengthen cooperation between parliaments, civil society and academic institutions with the setting up of a network on «parliamentary diplomacy»*, Paper presented at the Forum Universitari de la Mediterrània, Tarragona, 2-3 June, 2005.

0 GÖTZ, Norbert: “On the Origins of Parliamentary Diplomacy”, en *Cooperation and Conflict*, vol. 40, n. 3, 2005, pp. 263-279.

actividades internacionales de los parlamentos. En medio del escaso desarrollo teórico y de la poca claridad conceptual, se pueden resumir en tres los rasgos que al menos la doctrina ha presentado como particulares de la cooperación parlamentaria.

El primero de los rasgos que definen a la cooperación parlamentaria es su carácter técnico, tanto en su desarrollo como en sus objetivos. Se trata de una actividad sistemática con arreglo a cierta planificación que racionaliza las acciones en función de la asignación de unos recursos materiales, financieros y humanos, mediante los cuales se pretenden alcanzar ciertas metas prefijadas⁰. La segunda de las características que se puede sacar de la doctrina es el carácter formal y oficial que tiene la cooperación parlamentaria, siendo esta una política de los órganos legislativos como institución. El tercero de los atributos de la cooperación parlamentaria que nos dejan entrever los estudios al respecto, es la existencia de un donante y un beneficiario que marca, por lo general, de manera vertical, el conjunto de las acciones⁰.

Partiendo como base de tales rasgos sobre la cooperación parlamentaria manejados por la literatura, que, en realidad, son comunes a cualquier ámbito y sector de la cooperación al desarrollo, en la siguiente sección, abordaremos en detalle, y con ayuda de la comparación, los elementos que definen propiamente a la cooperación parlamentaria internacional. Se intentará devolverle su naturaleza específica como política institucional de los órganos legislativos frente a las actividades del parlamentarismo internacional, cuya referencia dentro de la doctrina a través del término “diplomacia parlamentaria” ha ensombrecido los límites que separan, en medio de su indiscutible interdependencia, un tipo de actividad de la otra.

2.2 LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL COMO POLÍTICA INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS

En comparación con el desarrollo reciente de ciertos “parliamentary agents and parliamentary structures”⁰, calificados como diplomacia parlamentaria, la cooperación internacional desde los parlamentos nacionales es una actividad de gran tradición institucional⁰. Muchos años antes del establecimiento y proliferación en los parlamentos de algunos canales para las actividades del parlamentarismo internacional como, por ejemplo, los grupos parlamentarios de amistad, la mayor parte de la colaboración interparlamentaria, como ya se había adelantado, estaba circunscrita a las bibliotecas y servicios de investigación y documentación legislativa de los parlamentos⁰. Durante décadas, la transferencia y el intercambio de documentación parlamentaria, en el marco de la denominada “cooperación

O Son precisamente estos criterios los que, por ejemplo, Flores destaca cuando hace su balance sobre la ayuda exterior española desarrollada por las instituciones oficiales a mediados del siglo XX: “...a la vista de la incapacidad financiera de la España de aquella época, de la carencia de una formulación de objetivos precisos, de la falta de experiencia en este campo y de la descoordinación administrativa, estas acciones aisladas no pueden considerarse como una política real de cooperación para el desarrollo”, pág. 170. FLORES, Elena: “El parlamento y la cooperación para el desarrollo”, en *Sistema*, n. 127-128, 1995, pp. 169-180.

O Véase, SIROIS, Martine: *La coopération interparlementaire: la contribution de l'Assemblée nationale du Québec*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Montréal, 2010, en concreto el capítulo 2.

O Véase: GÖTZ, Norbert: “On the Origins of Parliamentary Diplomacy”..., *op. cit.*, pág. 265, quien considera como opción razonable una definición amplia del concepto de diplomacia parlamentaria donde, respectivamente, los parlamentarios y las instituciones parlamentarias internacionales son agentes y estructuras de este tipo de diplomacia, que ha evolucionado del campo de los organismos internacionales integrados por diplomáticos al ámbito de los órganos conformados por legisladores.

O Desde su experiencia como parlamentarios, WEISGLAS y DE BOER han señalado que el estadio actual de desarrollo de la: “Parliamentary diplomacy is only in its infancy and, needless to say, it still faces numerous problems. Parliaments are relatively weak actors in the international arena when compared to governments, NGOs and businesses”, “Parliamentary Diplomacy”..., *op. cit.*, pág. 97.

interbibliotecaria”, ha sido una de las principales áreas de la colaboración internacional entre los órganos legislativos⁰.

Aunque podría argumentarse que dicha labor de cooperación se ha intensificado en los últimos años a partir del uso de nuevas tecnologías basadas en la telemática y la ofimática, su institucionalización precede a tales innovaciones así como a los actuales procesos globalizantes de naturaleza política y administrativa que dentro de la gestión de los órganos legislativos han dado pie a otras actividades parlamentarias internacionales y a la creación de novedosas estructuras para su desarrollo. Bastaría con tomar el caso de cualquier parlamento nacional de alguna de las democracias consolidadas en Occidente para identificar, dentro de su estructura organizativa, la dimensión internacional que han alcanzado desde su establecimiento las bibliotecas y los servicios de investigación legislativa a través del intercambio de información parlamentaria y de la asistencia técnica y documental con instituciones similares de otros países⁰.

La cooperación parlamentaria en sus distintas áreas (bibliotecaria, jurídico-legislativa), se ha caracterizado por ser un producto institucional elaborado por los órganos legislativos. A diferencia del parlamentarismo internacional, que podría ser desarrollado por cualquier legislador gracias a su condición de representante político elegido por el cuerpo electoral, la cooperación parlamentaria es el resultado de un amplio esfuerzo organizativo de elaboración política de los órganos legislativos. Esto no quiere decir que ciertas actividades del parlamentarismo internacional no sean también el resultado de las mismas dinámicas que sigue una política pública; pero no siempre es así, como sucede, en cambio, con el caso de la cooperación parlamentaria. Esta última lleva la firma de la institución que la desarrolla, al implicar en las distintas fases del proceso una variedad de recursos de los parlamentos, mientras que algunas actuaciones a nivel internacional de diputados y senadores pueden ser aisladas y no formar parte de ninguna política del órgano parlamentario ni mucho menos de representar a éste o al Estado al que pertenece.

En su organización y desarrollo, la cooperación parlamentaria internacional presenta una naturaleza no restrictiva como labor en la que pueden participar un conjunto de funcionarios y agentes tanto parlamentarios como extraparlamentarios. Más allá de la lógica participación de diputados y senadores en la transferencia e intercambio de conocimiento y experiencia sobre prácticas legislativas, la cooperación parlamentaria también implica la presencia de personal técnico para sistematizar mucho de ese conocimiento a transferir⁰. En este proceso participan tanto, desde los parlamentos, sus propios letrados, documentalistas, informáticos, etc., como,

O LAUNDY, Philip: *Parliamentary Librarianship in the English-Speaking World*, The Library Association, London, 1980, en especial, el capítulo 9: “Automation and International Co-operation”, pp. 77-84. Véase también al respecto, “Les bibliothèques parlementaires: numéro monographique”, en *Documentation et Bibliothèques*, vol. 47, n. 4, 2001; en concreto, los artículos: FINSTEN, Hugh: “Les services de recherche parlementaires”, pp. 153-157; MILOGO, Jean-Antoine: “Les bibliothèques parlementaires des pays en développement: état liex et programmes d’aide”, pp. 175-180.

O ORERA ORERA, Luisa: “Reflexiones sobre el concepto de biblioteca”, *Cuadernos de documentación multimedia*, n.10, 2000, pp. 663-676; MENESES TELLO, Felipe: “La composición orgánica de las bibliotecas parlamentarias: una perspectiva global”, en *Investigación Bibliotecológica*, vol. 22, n. 46, 2008, pp. 187-222.

O Véase, PARÉ, M. Richard: “La cooperación regional y global del futuro entre bibliotecas parlamentarias”, en *63rd IFLA Council and General Conference, Conference Proceedings*, Copenhagen, Denmark, 1997; KULISIEWICZ, Wojciech y KARAMAC, Barbara: “Relaciones y cooperación entre las bibliotecas legislativas en la comunidad europea”, en *66th IFLA Council and General Conference, Conference Proceedings*, Jerusalén, 2000.

O Véase, LAUNDY, Philip: *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth, Aldershot, 1989, en concreto el capítulo 8 sobre “Staff and Services”, pp. 123-128.

desde fundaciones académicas, algunos consultores externos a partir de la tercerización de ciertas actividades de cooperación que requieren un conocimiento altamente especializado.

No es sólo un asunto de desarrollo institucional entre uno y otro tipo de actividad. Dejando a un lado que la cooperación parlamentaria internacional es, en términos organizativos, una actividad con mayor trayectoria que el parlamentarismo internacional, está el hecho de que no todas las actividades de este último son siempre oficiales e institucionales. Por más que se plantee el diseño, como ya han venido haciendo algunos parlamentos, de una “política” o “programa” de diplomacia parlamentaria, siempre estará abierta la posibilidad de que algunas actividades del parlamentarismo internacional se realicen al margen de la política establecida por los parlamentos en esta materia, ya que los diputados y senadores son en sí mismos actores sin limitaciones reales (e incluso legales) para desplegar ciertas actividades internacionales⁰, que, de hecho tenderán a presentar un carácter “parlamentario” por la condición básica de éstos como legisladores.

Las actividades de cooperación parlamentaria internacional no son actos aislados o particulares de algún legislador o grupo de parlamentarios. En ellas hay una ordenación, que puede responder a convenios, acuerdos o programas específicos de colaboración y asistencia, suscritos o fijados por un parlamento con órganos legislativos de otros países⁰. Esta ordenación, también puede responder a una política más amplia de cooperación de un Estado, producto de obligaciones adquiridas a nivel internacional⁰. Dentro de estos acuerdos y compromisos formales, hay unos términos de referencia de la cooperación en torno a sus objetivos, acciones y recursos, cuya estipulación es fundamental para configurar las políticas, planes y estrategias, que orientarán al final la transferencia o el intercambio de algún tipo de activo o capital (financiero, administrativo, intelectual, etc.) entre las partes.

Contrario a la lógica discursiva y de acción comunicativa (instantánea y abstracta) que rodea muchas veces a las actividades del parlamentarismo internacional (en los viajes y visitas de parlamentarios al exterior, en las reuniones interparlamentarias, etc.), la cooperación parlamentaria presenta una dimensión concreta, donde el denominador común es la existencia de un activo específico (bien o servicio) que es transferido o intercambiado dentro de las actividades de asistencia y colaboración entre parlamentos, lo que encierra al final un esquema de interacción entre un emisor de la ayuda y un receptor de la misma. Dicha transferencia de capital, aunque no excluye la posibilidad de ser recíproca, (estableciendo un esquema horizontal de la ayuda), puede darse bien sea a través de acciones unilaterales concertadas de asistencia interparlamentaria de un órgano legislativo hacia otro o bien mediante la cooperación conjunta entre parlamentos a favor de terceros en el contexto multilateral que ofrecen las organizaciones parlamentarias internacionales.

⁰ Un caso emblemático en este sentido, representó la labor internacional desarrollada por el congresista estadounidense Charlie Wilson dentro de lo que fue la operación encubierta “Cyclone” realizada por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) entre los años 1979 y 1989 para armar a los muyahidines durante la intervención soviética en Afganistán. Véase: CRILE, George: *Charlie Wilson's War: the Extraordinary Story of the largest Covert Operation in History*, Atlantic Monthly Press, New York, 2003. Hay una edición en español: *La guerra de Charlie Wilson*, Almuzara, Córdoba, 2008. También puede consultarse: JOHNSON, Robert: *Congress and the Cold War*, Cambridge University Press, New York, 2006, específicamente, págs. 285-286.

⁰ QUISPE, Celia: “La cooperación interparlamentaria en América Latina”, *Revista Andina de Estudios Políticos*, vol. 2, n. 2, 2012, pp. 64-75.

⁰ FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio: *La celebración de tratados bilaterales de cooperación por España: una síntesis de la práctica contemporánea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994; ANCOS FRANCO, Helena: “La instrumentación jurídica de la cooperación española al desarrollo: de los convenios de cooperación a las comisiones mixtas”, en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, n. 7, 2000, pp. 1271-1283.

En cuanto actividad de transferencia o intercambio de un capital concreto, la cooperación parlamentaria internacional se vale de ciertos circuitos institucionales, establecidos por y entre los distintos cuerpos parlamentarios, agencias de desarrollo, fundaciones, ONG, para hacer circular, transferir o canjear activos sobre la base de finalidades muy específicas, que pueden ir desde reformar y mejorar el funcionamiento de estos órganos en particular hasta promover la socialización de valores democráticos en general⁰. Es una actividad de entrega y recepción de un producto o servicio concreto, cuyo impacto, con respecto a los objetivos perseguidos, puede ser valorado bajos los criterios clásicos de eficacia, eficiencia y efectividad que se aplican en la evaluación de cualquier política pública.

La prestación de un servicio concreto (asistencia técnica legislativa, observación electoral, formación de funcionarios, etc.) o la transferencia de bienes (becas, donación de documentación legislativa, etc.) que exponen las actividades de cooperación parlamentaria internacional, requieren una serie de recursos específicos para su puesta en marcha, entre los que se encuentran los contactos internacionales que realizan los parlamentarios a través del diálogo con sus homónimos de otros países. En este caso, el “diálogo parlamentario” es un recurso constructivo de las relaciones de cooperación, lo cual no significa que esa interlocución se constituya en el capital o activo de la cooperación, sino en un instrumento para viabilizar su desarrollo.

Un problema de base en la doctrina sobre actividades parlamentarias internacionales es que no distingue entre los productos y servicios (concretos) de la cooperación parlamentaria y los instrumentos o recursos (abstractos e informales) implícitos para el desarrollo de esa cooperación. La idea de entender el diálogo entre legisladores como un bien o servicio (transferible) de la cooperación interparlamentaria y no estrictamente como un factor de viabilidad de la misma, ha sido uno de los fundamentos esenciales de gran parte de la literatura que traslada el término “diplomacia parlamentaria” al ámbito de los órganos legislativos obviando las distinciones que separan a la cooperación parlamentaria del parlamentarismo internacional.

A riesgo de ser considerada extremadamente materialista, la visión de entender la cooperación parlamentaria como una actividad donde está en juego la transferencia (mutua o no) de un activo concreto, permite, sin embargo, establecer ciertas distancias con respecto a cualquier otra actividad política o estatal de corte contemporáneo (democrático-liberal), marcadas en la actualidad por la práctica de la colaboración en cuanto principio relacional de la gobernanza⁰. El desarrollo de estructuras de gestión relacionales, basadas en la colaboración de (y entre) múltiples actores ha convertido a la cooperación en un principio rector de muchas de las acciones de las organizaciones públicas, con lo que el propio concepto de cooperación queda integrado dentro del conjunto de elementos teóricos que definen hoy en día las actividades de los Estados, y muy especialmente sus actividades diplomáticas⁰.

⁰ Véase al respecto: EKOY, François: “L’Union interparlementaire et la coopération technique en Haïti”, en *Bulletin de l’Union interparlementaire*, n. 78, 1988, pp. 132-133.

⁰ En español, puede consultarse el libro compilatorio de: CERRILLO MARTÍNEZ, Agustín (ed.): *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005; en especial el trabajo de KOOIMAN, Jan: “Gobernar en gobernanza”, pp. 171-194.

⁰ COOPER, Andrew; HOCKING, Brian y MALEY, William (eds.): *Global governance and diplomacy: world apart?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008; NOWOTNY, Thomas: *Diplomacy and Global Governance: the diplomatic service in an age of worldwide interdependence...* op. cit.

Pero el aspecto cooperativo que en algunas ocasiones pueden encerrar las actividades diplomáticas, tanto en su proceder como en su finalidad última (a favor, por ejemplo, del entendimiento y la paz entre las naciones), forma parte *stricto sensu* de una opción estratégica de acción de los Estados y de las organizaciones internacionales para buscar responder a ese objetivo superior de la paz en función de las circunstancias actuales⁰. Más allá de esto, la colaboración como elemento característico de ciertas actividades de los diplomáticos no es un factor que permita forzar una definición de la diplomacia únicamente por su dimensión cooperativa; como mucho, sirve para identificar uno de sus componentes más importantes, en todo caso, derivados de la evolución de la actividad misma.

En una época de enormes interdependencias, donde, por lo general, la estructura y gestión del Estado se ven sujetas a procesos y dinámicas de cambio y actualización para integrar nuevos elementos que –en nombre del paradigma post-burocrático- terminen haciendo de este un ente más cooperativo y relacional⁰, la literatura sobre las actividades parlamentarias internacionales, ha venido planteando, en cambio, un desarrollo distinto y, en cierto modo, contradictorio de estas actividades. En vez de plantearse una trayectoria de renovación de lo tradicional a lo moderno de las diversas actividades de perfil internacional de los parlamentos, la mayor parte de la doctrina, extrapolando el viejo concepto de diplomacia parlamentaria al ámbito de los órganos parlamentarios, tiende a considerar que la cooperación parlamentaria internacional se ha convertido en la actualidad en una actividad de vanguardia por haber adoptado más bien elementos clásicos de la diplomacia.

La acogida sin mayor vacilación del concepto de diplomacia parlamentaria dentro del mundo académico para señalar una supuesta actividad diplomática de los parlamentarios ha olvidado que, en realidad, lo que dicho concepto define son los clásicos “jeux parlementaires” de los diplomáticos⁰. Ello ha supuesto el mero reciclaje de un término ajeno al avance real que en particular han tenido las actividades parlamentarias internacionales. En medio de esta tendencia de reciclaje conceptual, los análisis, no han reparado en el tránsito que ha habido desde los tradicionales encuentros entre legisladores que iniciaron la institucionalización del parlamentarismo internacional con la creación de la UIP hasta llegar al “lobbying” que actualmente practican a nivel internacional los parlamentarios⁰. Los estudios tampoco se han detenido en observar en el caso de las actividades de cooperación internacional la trayectoria de modernización que estas actividades han tenido en particular durante las últimas décadas.

O Por cierto, ese componente cooperativo de la actividad diplomática, ya estaba presente en la noción original de diplomacia parlamentaria planteada por RUSK y teorizada por JESSUP hace más de medio siglo cuando estos, respectivamente, señalaban que la combinación entre debate público y negociación son la base de la estrategia cooperativa de construcción del *voting bloc* en la Asamblea de las Naciones Unidas. RUSK, Dean: “Parliamentary Diplomacy...”, *op. cit.* pág. 136. En tiempos más recientes, ha sido precisamente, ese perfil cooperativo el que, para algunos autores, explica la vigencia aún de este tipo de diplomacia, ya que, como afirma EIROA “...el uso cada vez más extendido de ésta se debe a que la política internacional se ha vuelto más cooperativa, especialmente en algunas instituciones como la Unión Europea, donde se ha establecido un ámbito político a medio camino entre lo nacional y lo internacional.”, pág. 316, EIROA SAN FRANCISCO, Matilde: “Diplomacia parlamentaria”, en PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *Diccionario de las relaciones internacionales y política exterior*, Ariel, Madrid, 2008, pp. 315-316.

O PRAST CATALÁ, Joan: *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.

O VIRALLY, Michel: *L'organisation mondiale*, A Colin, Paris, 1972, pág. 173.

O DE FONT-RÉAULX, Antoine: “Defense, quel rôle pour le Parlement?”, *La revue parlementaire*, n. 873, octubre, 2004, http://www.larevueparlementaire.fr/pages/RP873/RP873_societe_defense.htm. Véase también en el mismo número el análisis de PAECHT, Arthur sobre lobbying y parlamentarios: “Va pur...Arthur Paecht”, http://www.larevueparlementaire.fr/pages/RP873/RP873_societe_paecht.htm, fecha de consulta: 23/11/2013.

Al haberse obviado en la generalidad de los estudios, que en el caso de los órganos parlamentarios, no es la diplomacia la que se parlamentariza sino el parlamentarismo el que se internacionaliza, ello ha impedido ver no sólo las propiedades de este fenómeno de internacionalización dentro de sus límites exactos sino que el mismo también ha sido mezclado con el desarrollo particular que ha seguido la cooperación parlamentaria internacional como actividad específica, sujeta a factores y dinámicas propias de transformación. En esto además ha contribuido, el enorme mimetismo con que se ha asumido el término “diplomacia parlamentaria” para definir toda la actividad internacional de los órganos parlamentarios, dejando sin efecto tanto los clásicos como los nuevos atributos de la cooperación parlamentaria.

Uno de esos nuevos atributos de la cooperación parlamentaria internacional, producto de su desarrollo y evolución reciente, se inscribe dentro de la actual tendencia gerencialista del *outsourcing*. Como ya se había mencionado en párrafos anteriores, la tercerización de ciertas actividades de cooperación de los órganos parlamentarios es un aspecto tangible así como viable dentro de la naturaleza no restrictiva de los actores (públicos o privados) que pueden participar en la cooperación internacional que, entre otros órganos del Estado, también realizan los parlamentos. La presencia de fundaciones profesionales, *think tanks* y empresas consultoras en las labores de cooperación parlamentaria internacional se ha convertido en los últimos años en un rasgo corriente de la política de cooperación de muchos órganos legislativos⁰.

De ser una actividad que, hace más de un siglo, era realizada en exclusiva por legisladores, la cooperación parlamentaria internacional pasó progresivamente desde mediados del siglo XX a tener entre sus agentes a personal administrativo de los parlamentos y más adelante, en plena etapa finisecular, a incorporar o, mejor dicho, a externalizar, desde entonces y hasta la actualidad, —mediante la subcontratación— algunas actividades y servicios de cooperación en manos de fundaciones académicas privadas. De esta manera, la cooperación parlamentaria ha contado con una trayectoria de desarrollo institucional en cuanto a la amplitud de los posibles actores participantes que se convierte en un potente elemento diferenciador frente a las actividades del parlamentarismo internacional, cuyos únicos sujetos son los diputados y senadores.

Otra característica de la cooperación parlamentaria que se ha venido perfilando con claridad durante los últimos años, pero en este caso a partir de la democratización de los sistemas políticos, es su desarrollo con actividad interna de los países. En comparación con las actividades del parlamentarismo internacional, que sólo tienen sentido dentro de una lógica exterior a los Estados, las actividades de cooperación de los parlamentos pueden ser, tanto de tipo internacional, como de tipo doméstico. Aunque el parlamentarismo internacional en su evolución también ha ido adquiriendo un carácter multinivel⁰, este siempre se desarrollará de cara al exterior, en cambio, la cooperación parlamentaria puede estar limitada al ámbito interno y hasta sub-nacional.

Con la descentralización política de algunos Estados, la cooperación parlamentaria de los órganos legislativos ha pasado a tener diversos niveles y campos de acción⁰, siendo el internacional sólo uno de ellos. Esto se ha hecho más evidente en aquellos países de corte

0 VOSS, Everhard: “La coopération interparlementaire”, en *Informations constitutionnelles et parlementaires*, n. 182, pp. 287-291.

0 STAVRIDIS, Stelios: “Parliamentary diplomacy: any lessons for regional parliaments?”, en KÖLLING, Mario; STAVRIDIS, Stelios y FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (eds.): *Las relaciones internacionales de las regiones: actores subnacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, Universidad de Zaragoza, 2007, pp. 55-81.

federal, donde es muy común la existencia de políticas y planes de cooperación entre órganos legislativos de las distintas unidades político-territoriales⁰, habiendo incluso asociaciones que congregan a legisladores y a algunos funcionarios parlamentarios (especialmente juristas), que tienen entre sus principales objetivos el desarrollo labores de cooperación parlamentaria con un rango de acción dentro de sus fronteras nacionales⁰.

Junto a la distinción que cabe entre la cooperación parlamentaria de dimensión nacional o interna y la de tipo internacional, producto del desarrollo específico de esta actividad de los órganos legislativos, también hay que considerar la evolución particular que ha tenido la cooperación parlamentaria internacional en sí misma. De la clásica cooperación interparlamentaria, alentada sólo por algunas instituciones internacionales como la UPI, la cooperación internacional de los parlamentos se ha diversificado en el marco de la misma descentralización de la política de cooperación de los Estados, cubriendo nuevos sectores y ámbitos que marcan una tendencia de cooperación no circunscrita exclusivamente al ámbito parlamentario, lo que conlleva a diferenciar dentro de la actividad internacional de los parlamentos entre cooperación interparlamentaria y extraparlamentaria.

2.3 LOS SECTORES Y CAMPOS DE LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL

Como cualquier otra política interna de los parlamentos modernos (de personal, presupuestaria, de comunicación y relaciones públicas, etc.), la cooperación es un área de actividad institucional del poder legislativo, basada en objetivos verificables y, por ende, orientada hacia sectores y campos de trabajo muy concretos. Pese a que pueda ser considerada una actividad residual y, en cierta medida, eventual, esta se ha caracterizado por la progresiva evolución de sus estructuras así como por la diversificación de sus ámbitos de incursión. Teniendo en cuenta lo que ha sido esta trayectoria de modernización, en este apartado abordaremos las diversas modalidades y esferas de actuación de la cooperación parlamentaria a nivel internacional.

Aunque el prefijo “inter” (parlamentario) es usado con mucha frecuencia en la literatura para referirse a la cooperación internacional entre órganos legislativos, éste en la actualidad se muestra insuficiente para abarcar las amplias dimensiones que ha alcanzado la cooperación de

O Como muestra de federalismo cooperativo a nivel de órganos parlamentarios, véase en el caso de España los trabajos sobre de: GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “Parlamento y cooperación”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, n. 1, 2002, pp. 57-102; GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio: *Parlamento y convenios de cooperación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

O Entre algunos ejemplos destacados, está el caso de Canadá, donde la Asamblea Nacional de Quebec tiene establecidos, respectivamente, con las Asambleas Legislativas de Ontario y New Brunswick convenios de asociación para desarrollar labores de cooperación interparlamentaria. En cuanto a la experiencia española, el balance en materia de cooperación entre los legislativos de las CC.AA., según Porras Nadales, no ha sido muy alentador, “Debe recordarse que, en todo caso, no han faltado igualmente otras vías adicionales de tipo informal que permiten en la práctica un adecuado marco de intercomunicación entre parlamentos autonómicos: Desde reuniones y conferencias de los Presidentes de las cámaras hasta los periódicos congresos de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (AELPA), pasando por variadas iniciativas de dimensión científico-académica.” pág. 136, PORRAS NADALES, Antonio: “Los parlamentos autonómicos”, en FERRARO GARCÍA, Francisco (Coord.): *Mediterráneo Económico: Un balance del estados de las Autonomías*, Fundación Caja Mar, Almería, 2006, pp. 127-139.

O Bajo esta denominación, se sitúan casos como el Council of State Governments, la National Association of Parliamentarians y la American College of Parliamentary Lawyers en los Estados Unidos, mientras en Europa se tienen ejemplos como la ya mencionada AELPA en España y la Association Française des Collaborateurs Parlementaires. Véase, SAINTONGE, Jean-Pierre: “La participation du Québec aux deux associations de parlementaires américains”, en *Revue parlementaire canadienne*, vol. 14, n. 3, 1991, pp. 14-16; MARTINEZ CORRAL, Juan Antonio y VISIEDO MAZON, Francisco Joaquín: “El régimen de personal al servicio de los parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación”, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 22, 2009, pp. 145-178.

los parlamentos en el plano internacional durante las últimas décadas. En primer lugar, la cooperación parlamentaria internacional ha dejado de realizarse exclusivamente entre parlamentos para pasar a ser también extraparlamentaria al extenderse a otros ámbitos gubernamentales de los países receptores; incluso, ha trascendido al mismo sector público estatal como objeto de ayuda exterior al entrar dentro de la lista de beneficiarios de esa cooperación organizaciones de la sociedad civil⁰.

En segundo lugar, los campos de la cooperación parlamentaria internacional se han diversificado, pasando de la tradicional transferencia e intercambio de prácticas y procedimientos legislativos entre parlamentos a convertirse estos en agentes de reforma y desarrollo institucional en terceros países así como en veedores internacionales de los derechos humanos y de procesos electorales⁰. A raíz de la internacionalización de los asuntos internos y del actual estadio de interdependencia mundial⁰, nuevos principios como el de la responsabilidad global (con la democracia, la reducción de la pobreza, contra la corrupción, etc.) orientan las agendas de cooperación internacional de los órganos parlamentarios, muchos de ellos, paradójicamente, inmersos (o pendientes) aún en procesos de cambio y modernización de “segunda generación”⁰.

En vista de las nuevas realidades, se hace necesario establecer los márgenes de los diferentes ámbitos de la cooperación parlamentaria, empezando por reiterar que, en el plano interparlamentario, el desarrollo en países de estructura federal de acciones de cooperación entre órganos legislativos de niveles sub-nacionales, conlleva a distinguir entre un tipo de cooperación interparlamentaria de naturaleza doméstica y la cooperación interparlamentaria, de perfil internacional. En todo caso, esta última, estaría restringida a las actividades de cooperación entre dos a más órganos parlamentarios, que respectivamente pertenecen a Estados distintos o que forman parte del conjunto de instituciones internacionales compuestas por legisladores.

Como el resto de modalidades, la versión internacional de la cooperación interparlamentaria, en cuanto sector más clásico de la cooperación de los parlamentos, también ha tenido una evolución notable. A partir del surgimiento y consolidación de otros niveles (supranacional y regional) y de la multiplicación de órganos parlamentarios, los marcos de la cooperación interparlamentaria internacional son más amplios hoy en día. Junto al típico modelo de cooperación multilateral establecido por la UIP o del usual esquema bilateral de cooperación entre dos legislativos nacionales, desde finales del siglo XX se registran nuevas formas de cooperación, donde la asistencia y colaboración ha ido desde parlamentos supranacionales (v.g. Parlamento Europeo) hacia ciertos parlamentos nacionales

0 STAVRIDIS, Stelios: “El futuro de la cooperación parlamentaria en el Mediterráneo: el proceso de Barcelona”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 38/39, 2002, pp. 5-15; INTER-PARLIAMENTARY UNION: *Parliaments Involvement in International Affairs*, Second World Conference of Speakers of Parliaments, New York, 2005; PUIG, Lilia: “Integración y cooperación entre los parlamentos latinoamericanos en temas de ciencia, tecnología e innovación”, en *Revista CTS*, vol. 2, n. 5, 2005, pp. 179-185.

0 Véase: UNIÓN INTERPARLAMENTARIA: *Mejores parlamentos para democracias más fuertes*, Ginebra, 2012; WILLIAMS, John: “Building Parliamentary Networks”, en STAPENHURST, Rick; JOHNSTON, Niall y PILIZZO, Riccardo (eds.): *Role of the Parliaments in Curbing Corruption*, The World Bank, Washington, DC, 2006, pp. 217-226.

0 EVANS, Peters; JACOBSON, Harold y PUTNAM, Robert (eds.): *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*, University of California Press, Berkeley, 1993.

0 CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (eds.): *La “segunda generación” de reformas parlamentarias: teorías, prácticas y estrategias de cambio*, CLAEH, Organización de Estados Americanos, Montevideo, 2004.

de órbita no comunitaria⁰, o desde parlamentos regionales hacia otras asambleas legislativas del mismo nivel⁰, y desde parlamentos regionales hacia órganos parlamentarios nacionales⁰.

En una situación única, se ha desarrollado, además, una estructura de cooperación interparlamentaria de tipo comunitario, circunscrita al espacio de la Unión Europea, donde el nodo central de la red es el Parlamento Europeo y el circuito lo integran junto a éste el grupo de parlamentos nacionales de los países pertenecientes a la Unión. En este caso, la agenda de cooperación es distinta a la que caracteriza la cooperación internacional para el desarrollo. Ello significa que existe una cooperación parlamentaria europea en dos direcciones: una de carácter comunitario y otra de cooperación al desarrollo (cuadro 2). Son dos líneas de cooperación en las que trabajan, en paralelo, tanto el Parlamento Europeo, como también una gran parte de los órganos legislativos de los países comunitarios⁰. A diferencia de la línea de cooperación al desarrollo, pero sin que sea contradictoria con esta, el elemento central de la cooperación interparlamentaria de tipo comunitario, se basa en la armonización dentro del marco legal de cada uno de los países miembros de las normas y procedimientos generales de la política de integración europea y abarca materias muy específicas en torno a la ordenación y el funcionamiento de esta.

CUADRO 2

LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA EUROPEA

Tipo	Agente Principal	Modalidad	Ámbito	Campos
Cooperación parlamentaria comunitaria	Parlamento Europeo	Interparlamentaria	Comunitario	Integración y convergencia europea
Cooperación parlamentaria internacional al desarrollo	Parlamentos nacionales	Interparlamentaria	Comunitario	Fortalecimiento institucional
	Parlamento Europeo	Extraparlamentaria	Extracomunitario	Observación electoral

Fuente: Elaboración propia

La cooperación interparlamentaria de tipo comunitario es una realidad que cuenta con reglas, estructuras y dinámicas propias⁰. Es, inclusive, un área de estudio con cierta tradición dentro de los análisis sobre la Unión Europea⁰. Sin embargo, la singularidad que presenta la cooperación interparlamentaria dentro del ámbito comunitario con respecto a la cooperación

⁰ REUVEN Y., Hazan: "Fostering Democracy through Parliamentary Cooperation: European Lessons for Middle East", en BOEHNKE, Klaus (eds.): *Israel and Europe: a complex relationship*, Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden, 2003, pp. 75-99.

⁰ GENEST, Hugo: *La «paradiplomatie parlementaire» Cerner le particularisme de l'Assemblée nationale du Québec*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec, 2007; ARRUFAT CÁRDABA, Alberto: *Asambleas Autonómicas y acción exterior*, Cortes Valencianas, Valencia, 2009, en especial, págs. 92-102.

⁰ TOUPIN, Dominic y PAGEAU, Gilles: "La coopération technique et parlementaire entre l'Assemblée nationale du Québec et le parlement de la république d'Haïti", en *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 27, n. 1-2, 1998, pp. 3-7.

⁰ Véase al respecto: DEUTSCHER BUNDESTAG: *Relaciones internacionales del Bundestag Alemán*, Berlín, 2006; CINOGLOSSI, Filippo: "Lo sviluppo dei programmi di assistenza della Camera dei Deputati agli altri Parlamenti", en *Amministrazione in Cammino*, 2008, pp. 1-24; HORIZON PUBLIC CONSEILS: *Le dialogue parlementaire: un enjeu pour les agences de développement et de coopération, Etudes de cas: Espagne, France, Royaume-Uni, Union européenne*, Lyon, 2009.

interparlamentaria para el desarrollo internacional, ha sido aparcada en la mayoría de los estudios que abordan el tema de las actividades parlamentarias internacionales como diplomacia parlamentaria. Estos análisis no reparan en las diferencias existentes entre ambos universos de la cooperación interparlamentaria que hay en Europa. Dentro de la visión uniforme de la cooperación que caracteriza a estos análisis, da lo mismo hablar de cooperación interparlamentaria en política comunitaria de seguridad común que referirse a la política de cooperación internacional al desarrollo del Parlamento Europeo dirigida, por ejemplo, hacia América Latina⁰.

Hoy en día, las diversas políticas de cooperación que puede adoptar un órgano parlamentario en función de las asuntos o instituciones a los que pretende dar una respuesta, obligan a tener en cuenta no sólo las características del actor y del nivel estatal en el que se despliegan las acciones, sino también a considerar en detalle las áreas y materias de cooperación en las que los parlamentos intervienen más allá de las posibles superposiciones que puedan existir entre estas. En lo que ha sido la evolución de la cooperación parlamentaria internacional, durante los últimos cien años, las áreas de atención de parlamentos y parlamentarios han ido variando, influidas, como era de esperarse, por las circunstancias de la época.

Durante la primera mitad del siglo XX el principal asunto de interés de la cooperación parlamentaria internacional, por supuesto, bajo la tutela de la UIP, estuvo en el establecimiento de la paz⁰. Por aquel entonces, todos los esfuerzos de cooperación se orientaron hacia la institucionalización del arbitraje internacional como instrumento para la resolución pacífica de las controversias entre los países. En años posteriores y tras alcanzarse una relativa paz mundial, la atención comenzó a ponerse sobre el funcionamiento de los parlamentos, estableciéndose por parte de la UIP desde finales de los años 50' programas de cooperación técnica e intercambio de experiencias sobre producción legislativa⁰. Ya en las últimas décadas del siglo, el consenso alcanzado en Occidente sobre las reformas democráticas como condición para el desarrollo político, económico y social de los países dio

O NUTTENS, Jean-Dominique y SICARD, François: *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, Les études de La Documentation Française, Paris, 2000, en particular, págs. 93-104; HERRANZ, Anna: "The Inter-Parliamentary Delegations of the European Parliament: National and European Priorities at Work", en BARBÉ, Esther y HERRANZ, Anna (eds.): *The role of Parliaments in European Foreign Policy*, Barcelona: Office of the European Parliament, Institut Universitari D' Estudis Europeus, FORNET, 2005, pp. 77-106.

O NERI, Gian Franco: "Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo normativo dell'Unione Europea", en AA.VV.: *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, Roma, 1998, pp. 145-178; COSTA, Olivier y LATEK, Marta: "Paradoxes and Limits of Interparliamentary Cooperation in the European Union", en *Journal of European Integration*, vol. 23, n. 2, 2001, pp. 139-164; HIGEL, Michael: "An Insider's View: Perspectives for Interparliamentary Cooperation on European Security Policy", en PETERS, Dirk; WAGNER, Wolfgang y DEITELHOFF, Nicole (eds.): *The Parliamentary Control of European Security Policy*, ARENA, Centre for European Studies, Oslo, 2008, pp. 133-143; MIKLIN, Eric: "Inter-Parliamentary Cooperation in EU Affairs and the Austrian Parliament: Empowering the Opposition?", en *The Journal of Legislative Studies*, vol. 19, n. 1, 2013, pp. 22-41.

O Sobre la cooperación europea hacia esta región, puede consultarse: SANAHUJA, José Antonio: *25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina, 1974-1999*, Parlamento Europeo, Dirección de Estudios, Luxemburgo, 1999.

O URIBE, José Antonio: *La Unión Interparlamentaria y los progresos del derecho internacional*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1926; BOISSIER, Léopold: "L'Union interparlementaire et sa contribution au développement du droit international et à l'établissement de la paix", en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, n. 88, vol. II, 1955, pp. 163-259.

O DE BLONAY, André: "The Inter-Parliamentary Union and Patterns of World-Wide Parliamentary Cooperation", en *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*, vol. 1, n. 3, 1967, pp. 7-14.

un vuelco a la cooperación parlamentaria internacional, pasando de una visión restringida, centrada sólo en la mejora de estructuras y procedimientos legislativos a un enfoque más amplio de democratización y reforma política de los parlamentos como elemento clave para el desarrollo.

La escasa categorización en la doctrina de los sectores y campos que ha tenido la cooperación parlamentaria tanto a lo largo de la historia como en el presente, se ha debido en parte a que los análisis se han orientado a definir la labor de asistencia, el intercambio y la colaboración internacional de los parlamentos únicamente en relación con la institución parlamentaria en cuanto agente de cooperación y no tanto con respecto a los objetivos y beneficiarios de esta última. Se descuida que la cooperación parlamentaria internacional viene determinada por las finalidades que a través de ella se persiguen. Como estrategia para la implementación de políticas, la cooperación parlamentaria internacional no sólo tiene una dimensión institucional donde se identifican claramente los diferentes actores responsables de la misma; también puede responder a diversos propósitos (v.g. armonización de procedimientos parlamentarios como parte de la dinámica de convergencia europea, apoyo en el diseño del marco institucional de una democracia naciente, etc.). Son estos objetivos los que orientan y llenan de contenido la labor cooperativa, estableciendo al final de cuentas, con independencia de los posibles y diversos efectos multiplicadores, un tipo específico de cooperación.

En aras de la generalidad, pero teniendo en cuenta que en una parte de Europa los horizontes de la cooperación interparlamentaria se mueven entre uno muy particular, de tipo comunitario, y otro, ya más universal, como es el de la cooperación internacional al desarrollo, en este trabajo nos centraremos en las actividades parlamentarias internacionales de este segundo género de cooperación. Este tipo de cooperación que se encuentra menos sistematizado en la literatura y, como decíamos al inicio de este apartado, necesita nuevas categorías para ordenar el avance alcanzado por la cooperación parlamentaria internacional. El progreso de ésta se ha caracterizado, principalmente, por una trayectoria de cambios, donde los parlamentos han superado el tradicional y básico perfil de cooperación interparlamentaria a partir del despliegue de acciones de colaboración y asistencia internacional en otros sectores y ámbitos no parlamentarios.

Dentro de lo que ha sido la línea de cooperación parlamentaria internacional al desarrollo, es posible identificar una primera orientación Norte-Sur, donde fueron los órganos legislativos de las democracias avanzadas o con mayor éxito en sus reformas políticas, los que iniciaron una política propia de cooperación internacional al margen de la tradicional colaboración como miembros de la UIP. En una etapa inicial, que podemos situar entre los años 70' y 90' del siglo XX, esta nueva política de cooperación siguió siendo exclusivamente de tipo interparlamentario, pero en ese momento consistió en un apoyo directo por parte de ciertos parlamentos de naciones desarrolladas a la transición y consolidación democrática en otros países no avanzados (muchos de ellos, antiguas colonias o con los que estaban unidos por lazos históricos o culturales) a partir de prestarles asistencia jurídica y experiencia legislativa para la elaboración de las normas específicas de un Estado de Derecho.

La cooperación parlamentaria internacional se enmarcaba por ese entonces, principalmente, dentro de una primera generación de reformas del Estado, orientadas al restablecimiento o construcción de un sistema democrático en países que apenas salían de décadas de dictaduras. Con la aparición o recuperación progresiva, en una gran parte del hemisferio occidental, de órganos legislativos surgidos de las urnas, se amplió la vía para la cooperación bilateral entre parlamentos democráticos; una vía que contrastaba con la estructura de cooperación multilateral que desde su fundación había fomentado la UIP, donde,

junto a los parlamentos de las democracias avanzadas del mundo, tenían cabida, como miembros en igualdad de condiciones, órganos parlamentarios de naciones dirigidas por gobiernos autoritarios.

En medio de los dispares ritmos de la democratización a lo ancho del planeta, la cooperación parlamentaria internacional entró desde principios del siglo XXI en una nueva etapa basada en el “desarrollo institucional”⁰. La importancia atribuida al poder legislativo por el enfoque neoinstitucionalista, en tanto institución formal para el crecimiento económico⁰, posicionó a los parlamentos como objeto de reformas, pero también como sujetos activos de las políticas de desarrollo y cooperación⁰. Bajo esta nueva visión del desarrollo económico, que entiende la importancia de la política y sus instituciones, tanto en la implementación de las reformas como en el crecimiento y la creación de riqueza⁰, la cooperación parlamentaria internacional se abrió al campo de la asistencia a favor de la *building state capability*.

Aunque seguía prevaleciendo una orientación vertical en la cooperación interparlamentaria, se empezaba a identificar algún cambio de tendencia hacia la horizontalidad de las acciones de colaboración, sobre todo entre órganos parlamentarios de países que habían alcanzado la consolidación democrática, pero que se enfrentaban ahora a problemas de rendimiento y capacidad institucional. El solapamiento evidente que en su implementación comenzaban a presentar las nuevas reformas de corte institucional con respecto a las de primera generación, hizo que la cooperación parlamentaria internacional se fuera ajustando al desarrollo de programas más integrales, diseñados en función de las necesidades de los potenciales beneficiarios de la asistencia.

Dependiendo de cada caso, las actividades de cooperación internacional de los parlamentos podrían ir orientadas sólo en principio a contribuir a la institucionalización de las reglas básicas del juego democrático, como por ejemplo, fueron algunas de las experiencias iniciales de cooperación parlamentaria dirigida a los países postcomunistas, o también estar orientadas a aumentar y mejorar la capacidad institucional del Estado, como ha sido el caso más puntual de la cooperación interparlamentaria entre democracias consolidadas en estos últimos años. Bajo estos objetivos de desarrollo, que por supuesto involucran la reforma y modernización de otros poderes y ámbitos estatales, en el terreno específico de los órganos legislativos, las labores de cooperación parlamentaria internacional han abarcado una gran variedad de áreas de asistencia⁰.

⁰ Véase, RODRIK, Dani: *Institutions for High-Quality Growth: What they are and how to acquire them?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2000. En español, puede consultarse los trabajos reunidos por: LONGO, Francisco y ZAFRA VÍCTOR, Manuel (coords.): *Pensar lo público*, CEMCI, Granada, 2000, especialmente, el de ECHEBARRÍA, Koldo y el de PRATS CATALÁ, Joan.

⁰ En palabras de RODRIK, para la perspectiva neoinstitucional, los órganos legislativos son entendidos como “instituciones de expresión y representación”, que contribuyen a crear condiciones de seguridad para la economía. RODRIK, Dani: “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, en *Revista de la CEPAL*, n. 73, 2001, pp. 7-31. Consúltense también del mismo autor: “Second-Best Institutions”, en *American Economic Review*, vol. 98, n. 2, 2008, pp. 100-104.

⁰ Según, WEISGLAS y DE BOER: “Parliaments are increasingly taking their responsibility in assisting, where possible, in the processes of democratization and state-building. This range from conflict prevention and resolution to guidance in the process of nation-building, democratization and securing civil and political rights for all citizens. This assistance is given on a bilateral basis, via NGOs or generated from inter-parliamentary organizations...”, WEISGLAS, Frans y DE BOER, Gonnie: “Parliamentary Diplomacy...”, *op. cit.*, pág. 96.

⁰ NORTH, Douglass: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991; BURKY, Shahid y PERRY, Guillermo: *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank, Washington, DC, 1998.

Los numerosos aspectos que cubren en la actualidad los programas de cooperación parlamentaria internacional hace que en ciertas ocasiones los parlamentos cooperantes se valgan de la externalización en el diseño de las acciones cooperación y en la prestación de asistencia⁰. Como se había mencionado antes, la complejidad técnica y operativa de algunas materias objeto de cooperación, se ha traducido en que la conceptualización y ejecución de ciertas labores no estén exclusivamente en poder de legisladores y funcionarios de carrera de los parlamentos, sino también en manos de un conjunto de consultores y expertos, pertenecientes a diversas instituciones de los tres sectores (público, privado, ONG), integrados dentro de un red de cooperación mucho más amplia, que algunas veces hace difícil hablar de cooperación parlamentaria internacional en sentido estricto; más bien debería hablarse del parlamento como agente participante (entre muchos otros) de la cooperación al desarrollo.

En una suerte de partenariado público-privado, los parlamentos han ampliado su radio de acción dentro de la cooperación al desarrollo al orientar recursos estatales a programas internacionales de cooperación más allá del ámbito tradicional de colaboración y asistencia técnica entre órganos legislativos. Bajo los nuevos principios relacionales de la gestión pública y las nuevas teorías institucionales del desarrollo, se ha ido configurando, junto a la de tipo interparlamentario, una cooperación extraparlamentaria, donde, además de los múltiples actores de naturaleza no estatal que participan en su realización, se ha extendido el radio de sectores y beneficiarios de la cooperación parlamentaria internacional. Se trata de una nueva etapa en la evolución de esta actividad, caracterizada en el presente por una dinámica reticular de las acciones y cuyos destinatarios han dejado de ser únicamente los parlamentos.

En lo que respecta a otros sectores, la cooperación parlamentaria internacional se ha manifestado mediante la participación de parlamentarios como observadores y garantes de: procesos electorales en democracias nacientes (o con escasa legitimidad de sus instituciones tradicionales), programas de desarme y desmilitarización de grupos insurgentes de zonas en conflicto, o procesos judiciales sobre crímenes de lesa humanidad. Aunque sin agotar otros posibles campos de intervención en el plano político y gubernamental de terceros países, la cooperación internacional de los órganos legislativos también ha establecido puentes de colaboración con ONGs y fundaciones orientadas internacionalmente al combate de la pobreza y a la construcción de infraestructura social en naciones no desarrolladas, destinando, los parlamentos, recursos públicos en esta dirección.

La cooperación internacional de los órganos legislativos, ha pasado del esquema inicial de cooperación estrictamente interparlamentario tutelado por la UIP, a convertirse hoy en día en una pieza de partenariados de cooperación internacional al desarrollo. Ello ha significado

0 De acuerdo con REUVEN, la: "...institutional cooperation is currently being offered either by individual Western states, or by regional West European organizations, to newly created parliaments in the emerging democracies of Central and Eastern Europe. This European model of institutional cooperation exhibits how the established democracies of Western Europe are helping the post-communist states to construct, administer, maintain and foster the primary organization upon which their nascent democracy is based –the parliament. Such initial cooperation involves numerous aspects, e.g., training, information visits, research services, funding for equipment, organizational and administrative assistance, legislative rules of procedure, parliamentary committees, electoral laws, and civil service statutes". REUVEN Y., Hazan: "Fostering Democracy through Parliamentary Cooperation...", *op. cit.*, pág. 76

0 Sobre la experiencia del Bundestag alemán, VOSS, ha señalado la participación de algunos actores externos en sus programas de cooperación: "Différents types de coopération interparlementaire auxquels contribue le Bundestag allemand ont été institués, afin que l'expérience du parlement allemand contribue à aider à construire l'Etat de droit..., les fondations politiques sont également à ce processus. Le but de ces fondations est de permettre de comprendre les règles de procédures parlementaires..., Un programme interparlementaire d'apprentissage a également été institué à fin de montrer aux jeunes comment fonctionnent les parlements. Cela a été mis en place avec la collaboration de l'Université de Hambourg...". VOSS, Everhard: "La coopération interparlementaire"... *op. cit.*, pág. 287.

una evolución de esta actividad, con identidad propia y cuyos campos de intervención se han diversificado cada vez más. Lejos de las posiciones en la literatura actual, que la sitúan como una etapa temprana de otras actividades parlamentarias internacionales señaladas con el título de diplomacia parlamentaria, la cooperación parlamentaria internacional ha tenido, como se ha visto, un avance especial en función de unos factores externos que han determinado el particular modelo de gestión de ésta para dar respuesta a preocupaciones internacionales de cada época.

En lo que ha sido su evolución histórica, la cooperación internacional de los parlamentos ha tenido diversos modelos dominantes que se han ido superponiendo conforme aparecía uno nuevo: primero, a través de estructuras multilaterales de cooperación interparlamentaria para promover el arbitraje internacional en los tiempos convulsos y bélicos de la primera mitad del siglo XX; segundo, mediante el establecimiento de fórmulas de cooperación bilateral entre parlamentos para mejorar la producción legislativa en momentos de crecimiento del Estado a partir de la segunda postguerra mundial; tercero, por medio de una cooperación interparlamentaria multinivel para impulsar el avance de la democracia como “*the only game in town*”⁰ tras el fin de la Guerra Fría y frente a la disfuncionalidad estructural de los regímenes autoritarios para la economía de mercado; y, cuarto, como *partner* en la actualidad de las redes de cooperación internacional para el desarrollo, especialmente en acciones de *building state capability* y otras cuestiones de responsabilidad global como la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, etc.

Dentro de esta dinámica de construcción y sucesión de orientaciones sobre la cooperación parlamentaria internacional es indudable que el parlamentarismo internacional ha servido como espacio de diálogo para la formulación o adopción de las mismas. Desde un inicio, fue la progresiva institucionalización de relaciones internacionales entre los parlamentos y sus miembros, en principio, mediante la UIP, la que estableció, como ya se ha visto, las primeras líneas de cooperación parlamentaria internacional. A partir de allí, comenzaría la evolución de una actividad internacional basada en asistencia y colaboración entre órganos parlamentarios pero muy ligada a otra fundada en la interlocución de los legisladores en el terreno internacional. Ambas actividades de diálogo y de asistencia, como se ve en el siguiente capítulo, han desarrollado con el tiempo sus respectivas formas institucionales.

0 LINZ, Juan y STEPAN, Alfred: “Toward Consolidated Democracies”, en *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 2, 1996, pp. 14-33.



CAPÍTULO 3. LAS FORMAS INSTITUCIONALES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL Y DE LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL

El parlamentarismo internacional y la cooperación parlamentaria internacional son actividades que tienen unos ámbitos y prácticas institucionalizadas. Estos espacios y políticas articulan y dan sentido a la labor internacional de los parlamentos nacionales en la actualidad. En el caso del parlamentarismo internacional, dicha dimensión institucional la componen: i) las asambleas parlamentarias internacionales, ii) las conferencias parlamentarias internacionales, iii) los grupos de amistad interparlamentarios y iv) las iniciativas no legislativas de naturaleza internacional que realizan los parlamentos en forma de resoluciones. En el caso de la cooperación parlamentaria internacional, su institucionalización abarca: i) los programas internacionales para la reforma y modernización administrativa y ii) las misiones parlamentarias internacionales, principalmente, de observación electoral.

En este capítulo se definen los criterios que clasifican a las diversas formas institucionales del parlamentarismo internacional y de la cooperación parlamentaria internacional. Aunque la investigación está delimitada al estudio en particular de las actividades parlamentarias internacionales basadas en el diálogo y el contacto entre legisladores, la distinción de dichas actividades conlleva obligatoriamente a establecer una separación entre las formas institucionales mediante las cuales se manifiesta el parlamentarismo internacional y aquellas bajo las que tiene lugar la cooperación parlamentaria internacional. Cada una de estas formas institucionales presenta unas características singulares que la hacen única dentro de su respectivo conjunto.

La posibilidad de poder identificar las respectivas variantes del parlamentarismo internacional y de la cooperación parlamentaria internacional responde a la evolución que han tenido en cada caso dichas actividades. Ello significa que es posible que este proceso de evolución se encuentre aún inacabado. No obstante, la trayectoria de desarrollo institucional que hasta hoy en día ha marcado la evolución de las actividades internacionales de los parlamentos se fundamenta principalmente en la participación internacional de los legisladores. Éste es su principal referente empírico. Cualquier escenario en el futuro que permita dicha participación, sea éste permanente o episódico, de interlocución o de circulación de conocimiento técnico, sólo sería una variante adicional que agregar al actual conjunto de formas institucionales que tienen, respectivamente, el parlamentarismo internacional y la cooperación parlamentaria internacional.

3.1 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL Y DE LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL

El desarrollo de las diversas formas institucionales para la participación internacional de los legisladores ha sido un proceso muy dinámico desde un principio. A las primeras conferencias interparlamentarias de finales del siglo XIX le sucedieron formas permanentes de encuentro internacional, las cuales fueron las que llamaron la atención de la academia a partir de mediados del siglo XX⁰. En ese mismo período, las pioneras iniciativas parlamentarias de arbitraje internacional para la resolución de conflictos y a favor de la paz dieron paso a los primeros programas de cooperación interparlamentarios basado en la transferencia e intercambio de conocimientos sobre la producción de leyes. Más que un proceso evolutivo propiamente, fue un proceso de expansión de las dos dimensiones del fenómeno de internacionalización de la institución parlamentaria.

Durante su expansión en el siglo XX, el parlamentarismo internacional y la cooperación parlamentaria internacional fueron abandonando el carácter inorgánico e informal que tuvieron inicialmente. Lo que comenzó como encuentros personales entre parlamentarios de varios países se convirtieron con el tiempo en eventos patrocinados y organizados por instituciones parlamentarias internacionales y por los parlamentos nacionales. Por otra parte, la (buena) voluntad individual de ciertos legisladores de cooperar con sus homólogos de otros países en cualquier actividad que sirviera para promover la paz y el avance de la democracia (parlamentaria) se convirtió con el desarrollo administrativo de los órganos legislativos en una

O Véase: ZINN, Charles: "The Inter-Parliamentary Union", en *American Bar Association Journal*, vol. 47, 1961, pp. 101-104; STERZEL, Fredrik: *The Inter-Parliamentary Union*, Norstedt, Stockholm, 1968; INGRAM, Derek: *The Commonwealth at Work*, Pergamon Press Ltd, London, 1969, en concreto el capítulo 8: "Parliament as an Export", donde aborda la experiencia de la Asociación Parlamentaria del Imperio y su conversión en la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, págs. 114 y ss; BURHENNE, W. y GUILMIN, F.: "L'Union interparlementaire et les ressources naturelles", en *Biological Conservation*, vol. 1, n. 2, 1969, pp. 135-145; MORRIS-JONES, W.H.: "The Commonwealth Parliamentary Association: Influence and Management in the Conduct of Commonwealth Relations", en *Parliamentary Affairs*, vol. 36, n. 1, 1983, pp. 84-95.

política de éstos, articulada a lo que serían sus relaciones interinstitucionales como organización (autónoma).

La institucionalización formal ha sido una constante en la evolución y expansión del parlamentarismo internacional y de la cooperación parlamentaria internacional. Ambas han logrado desarrollarse en el marco de los acuerdos y relaciones entre los Estados sin necesidad de llegar a interferir en la política exterior que realizan sus órganos con capacidad de representación internacional. El hecho que el parlamentarismo internacional y la cooperación parlamentaria internacional sean actividades que no comprometen jurídicamente en el plano exterior a los Estados y a las organizaciones internacionales que las promocionan (a través de órganos de composición parlamentaria) no significa que dichas actividades carezcan de un carácter formal. Ha sido más bien su desarrollo formal lo que ha permitido advertir el alcance y finalidad de estas actividades con respecto a las que desarrollan los órganos de representación internacional de los Estados.

Que algunos productos y prácticas del parlamentarismo internacional y de la cooperación parlamentaria internacional puedan presentar un carácter informal, no supone que toda la actividad en su conjunto tenga el mismo carácter. Por ejemplo, la participación de legisladores nacionales en asambleas parlamentarias internacionales es una práctica formalmente institucionalizada dentro de los órganos legislativos. Existen pautas que canalizan esta participación. Sin embargo, ello no exige que ciertas labores que realicen dichos legisladores en el seno de estas asambleas sean informales. Tal es el caso del diálogo que éstos establecen con representantes de la sociedad civil de un determinado país en el marco de una misión de paz o de observación electoral. Una cuestión es el desarrollo de las actividades internacionales de los parlamentos y otra muy distinta es lo que producen dichas actividades. Algunos productos pueden ser muy concretos mientras otros pueden ser muy intangibles.

La manera en que se constituyen las actividades internacionales de los parlamentos puede diferir de la cualidad que tienen algunos de sus resultados y efectos. Aunque resulte paradójico, el desarrollo de muchas actividades del parlamentarismo internacional, como los grupos de amistad que establecen los órganos legislativos o las declaraciones institucionales en asuntos internacionales que en ocasiones realizan los parlamentos, suelen responder a criterios formales mientras que los productos y alcances de dichas actividades pueden ser muy informales, incluso abstractos. La dimensión formal que rige el desarrollo de los distintos espacios institucionales en los que en el plano internacional se manifiesta el diálogo entre los legisladores puede llegar a ser independiente de la naturaleza de dicho diálogo interparlamentario y de los efectos que éste puede tener.

Como consecuencia de un progresivo desarrollo institucional, espacios muy formalizados para la participación internacional de los legisladores han permitido darle continuidad a la creación de prácticas y productos informales que son consecuencia de la interacción que tienen dichos sujetos participantes. Ello se traduce en que gran parte del parlamentarismo internacional en la actualidad no reside en las acciones aisladas que fuera de su país de origen podría realizar por iniciativa propia un parlamentario en particular, sino en aquella actividad de los legisladores que tiene lugar en ciertos entornos institucionalizados. Al margen de las características que dichas acciones internacionales y sus resultados puedan tener, lo esencial dentro de la actividad internacional de los parlamentarios ha sido el desarrollo sus propios circuitos institucionales para la participación. Sin éstos hubiera sido imposible hablar hoy en día de una supuesta “diplomacia” de los legisladores.

Paralelo al desarrollo institucional del diálogo interparlamentario internacional, la institucionalización de la asistencia parlamentaria entre órganos legislativos fuera de las fronteras nacionales como actividad formal supuso el paso inicial para la incursión de los

parlamentos como agentes de cooperación internacional. Como hemos visto en el capítulo anterior, su evolución en este ámbito se ha orientado por los esquemas dominantes que ha tenido la cooperación al desarrollo en los últimos cincuenta años. No obstante, con independencia de los objetivos y efectos que ésta en general ha tenido, la cooperación de los órganos legislativos en el plano internacional es una actividad que ha llegado a construir dos circuitos institucionales perfectamente diferenciados de operación: el técnico-administrativo y el técnico-político. Esto se evidencia dentro de la actual agenda de desarrollo, donde se plantea como importante apoyar la construcción de capacidades institucionales del Estado tanto para un mejor funcionamiento de la democracia como del mercado⁰.

Por el lado del circuito institucional técnico-administrativo, la cooperación parlamentaria internacional en tiempos recientes se ha desplegado a partir de la colaboración pública-privada en el desarrollo de programas de fortalecimiento institucional de los parlamentos. Mientras que por el lado del circuito institucional técnico-político, la actividad internacional de los órganos legislativos se ha desplegado a partir de una colaboración vertical y multi-actor en el desarrollo de labores de veeduría en procesos de pacificación, electorales y judiciales. En cada uno de estos circuitos institucionales se planifican acciones para realizar servicios concretos y crear productos específicos donde la participación de los legisladores se combina con la de otros funcionarios parlamentarios y también con la de otros agentes tanto estatales como no estatales que manera directa o indirecta intervienen en las actividades de cooperación de los parlamentos en plano internacional.

Los espacios institucionales en los que participan los legisladores mediante formas dialógicas de interacción o través de la transferencia y el intercambio de servicios y productos de asistencia técnica o política tienen características muy específicas que se han ido configurando conforme avanzan en su evolución y desarrollo. Algunos son de vieja data y otros son más recientes, pero todos han venido ganando notoriedad a partir del surgimiento de la sociedad global. Estos espacios, los agrupa el hecho de que tienen un origen parlamentario, pero en lo que respecta a su estructura y funcionamiento las distancias obligan a separar, por una parte, los que componen al parlamentarismo internacional y, por la otra, lo que son propiamente de la cooperación parlamentaria internacional.

3.2 LOS CIRCUITOS INSTITUCIONALES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL

El diálogo interparlamentario internacional en la actualidad tiene lugar a través de cuatro instituciones: las asambleas parlamentarias, las conferencias parlamentarias, los grupos de amistad y las resoluciones parlamentarias. Dichas instituciones no son en nada novedosas; lo innovador ha estado en su internacionalización. Se trata de instituciones que primero tuvieron su origen y desarrollo dentro los límites tradicionales de acción de los parlamentos: el Estado-Nación. Estas instituciones comenzaron a proyectarse internacionalmente a partir de expediciones y encuentros de algunos parlamentarios fuera de las fronteras nacionales a finales del siglo XIX⁰ y terminaron estableciéndose definitivamente como consecuencia de la

⁰ Véase: UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT: *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*, UNRISD Publication, Geneva, 2010. Consúltese también el famoso informe del Banco Mundial de 1997: WORLD BANK: *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, World Bank Group, Washington, DC, 1997.

⁰ Uno de los viajes más representativos en la historia de parlamentarismo internacional fue reseñado por el padre del sindicalismo americano, Samuel Gompers, quien relata que: "In October 1887 a delegation of members of the British Parliament presented to President Grover Cleveland a memorial signed by 234 Members of Parliament favoring a treaty of arbitration between Great Britain and the United States.", véase: KAUFMAN, Stuart (ed.): *The Samuel Gompers Papers*, vol. 2. *The Early Years of the American Federation of Labor, 1887-90*, Board of Trustees of the University of Illinois, Champaign, Chicago, 1987, pág. 64.

posterior desmonopolización de las relaciones internacionales de los Estados que de forma progresiva se inició a mediados del siglo XX.

La incursión en plano internacional de los sujetos, las prácticas y las formas organizativas de la rama legislativa del Estado ha sido un fenómeno ascendente. Ello ha significado que hoy en día el parlamentarismo se manifiesta a distintos niveles por encima de los existentes dentro de la tradicional división político-administrativa de los Estados. Más allá del ámbito nacional, los tres niveles que ha alcanzado el parlamentarismo son: el internacional, el supranacional y el interregional. En cada uno de estos tres niveles se ha dado el desarrollo de ciertos espacios institucionales donde participan los legisladores. Por ejemplo, en el nivel internacional, están las asambleas y asociaciones parlamentarias internacionales; en el nivel supranacional, se encuentra los parlamentos regionales y en el nivel interregional, han surgido las asambleas parlamentarias interregionales.

De estos tres niveles o tipos de parlamentarismo el más antiguo y de mayor desarrollo es el parlamentarismo internacional. Este ha logrado tal grado de evolución que es posible clasificarlo en cuatro grandes categorías o circuitos institucionales: i) el parlamentarismo internacional de asamblea, ii) el parlamentarismo internacional de conferencia, iii) el parlamentarismo internacional de fraternidad y iv) el parlamentarismo internacional de solidaridad. En este apartado analizaremos los criterios que fundamentan dicha clasificación, la cual si bien podría ser aplicada a los otros tipos de parlamentarismo, no lo sería en toda su extensión dado el menor grado de desarrollo que éstos presentan en el establecimiento de las instituciones que permitirían su respectiva diversificación bajo las mismas cuatro manifestaciones atribuidas al parlamentarismo internacional.

La posibilidad de clasificar el parlamentarismo internacional en cuatro modalidades institucionales descansa en primer lugar en la organización y los métodos de los órganos parlamentarios que han sido transferidos al plano internacional. En segundo lugar, se funda en las dinámicas de incorporación y de participación de los legisladores en dichas estructuras transferidas así como en actividades de perfil internacional que son realizadas desde los órganos legislativos. En tercer lugar, se apoya en los resultados concretos de esa participación. Estos tres criterios pueden resumirse en: i) la internacionalización de instituciones y prácticas parlamentarias, ii) los espacios participativos internacionales de los legisladores y iii) la producción institucional de la actividad parlamentaria internacional.

3.2.1 La internacionalización de instituciones y prácticas parlamentarias

El movimiento de internacionalización del parlamento como institución no comenzó con la transferencia de procedimientos parlamentarios al ámbito de las organizaciones internacionales de composición diplomática. Comenzó mucho antes. Se inició, en palabras de Boissier, con “la transposition sur le plan international des institutions parlementaires”⁰. Antes de que los diplomáticos comenzaran hacer uso de la asamblea y la conferencia como foros de negociación, legisladores nacionales de diversas partes del mundo ya llevaban décadas utilizando dichas instituciones como espacios de interacción en el plano internacional⁰. La diplomacia parlamentaria y la diplomacia de conferencia serían modalidades de diplomacia

⁰ BOISSIER, Léopold: “La transposition sur le plan international des institutions parlementaires”, en *Recueil de Travaux Publié à l’Occasion de l’Assemblée de la Société Suisse des Juristes*, n.9, Mémoires de la Faculté de Droit, Librairie de l’Université, Genève, 1952, pp. 145-162.

⁰ Véase: HINSLEY, F.H.: *Power and Pursuit of Peace: Theory and Practice in the History of Relations between States*, Cambridge University Press, New York, 1963, en concreto, pág. 130 y ss.; KAUSHIK, S. L. y PATNAYAD, Rama: *Modern Government and Political Systems*, Mittal Publications, New Delhi, 1995, Capítulo 8: “Toward a Global Parliament”, pág. 246 y ss.

que vendrían después. No tuvieron nada que ver con el fenómeno de internacionalización de los parlamentos y de sus miembros.

Las instituciones parlamentarias no necesitaron de ningún ámbito diplomático para su internacionalización inicial. Lo hicieron de manera autónoma. Cuando Dean Rusk y Philip Jessup, respectivamente, plantearon a mediados del siglo XX que en los ámbitos diplomáticos, como la ONU, se habían incorporado técnicas parlamentarias, éstas ya eran utilizadas en el terreno internacional por sus propios creadores. Los legisladores las habían transferido a ese terreno hace más de cincuenta años con la creación de algunas organizaciones internacionales como la UIP⁰ y la Asociación Parlamentaria del Imperio⁰. Lo que no había tenido dicho fenómeno de «transposición» era visibilidad. En esos entonces, cualquier supuesta innovación en las relaciones entre los Estados quedaba confinada dentro la esfera de actuación de los sujetos con capacidad jurídica de representación internacional.

La incursión de los legisladores en ámbito internacional ha tenido varios episodios en los últimos cien años⁰. Pasó de ser aislada a ser colegiada a finales del siglo XIX⁰. De viajes personales y esporádicos al extranjero de ciertos parlamentarios para entrar en contacto con homólogos de otros países, la internacionalización de las instituciones y prácticas del parlamentarismo llegó con la celebración de encuentros y conferencias interparlamentarias internacionales⁰. Muchas de éstas darían lugar posteriormente a estructuras permanentes a las que se afiliarían los legisladores. Aunque toda esta actividad fuera un asunto muy particular de un pequeño número de parlamentarios en los órganos legislativos nacionales, la misma empezó a organizarse; a regirse por pautas externas. Los viajes al extranjero comenzaron a estar en función de la asistencia a alguna conferencia o plenaria programada por la organización internacional a la que pertenecía el legislador en calidad de miembro.

Las primeras organizaciones internacionales promovidas por los legisladores adoptaron una organización y un funcionamiento similar al de los parlamentos nacionales. El debate y las sesiones plenarias estuvieron entre las principales prácticas parlamentarias introducidas por los legisladores en dichas organizaciones. No eran diplomáticos los que estaban parlamentarizando su actividad; eran parlamentarios que estaban internacionalizando sus

⁰ Fue un movimiento de transferencia al plano internacional que descansó, tal como señaló RALSTON, en: "...the idea of grouping together the parliamentary representatives of various countries in interparliamentary union where questions relative to peace and especially arbitration could receive attention. An earlier attempt in this same line dates back to 1877", RALSTON, Jackson H.: *International Arbitration: From Athens to Locarno*, Stanford University Press, California, 1929, pág. 140.

⁰ Sobre los orígenes de esta organización, véase: D'EGVILLE, Howard: "Kindrid Societies - Past and Present - The Empire Parliamentary Association", en *United Empire*, vol. 6, 1915, pp. 830-839.

⁰ Uno de los primeros episodios fue la participación de algunos legisladores en la creación de la primera Internacional Socialista en 1890, entre ellos, el senador francés Henri Tolain y diputado inglés William Randal. Véase: EVANS, Howard: *Sir Randal Cremer: His Life and Work*, T. Fisher Unwin, London, 1909, en concreto, el capítulo 3, págs. 31 y ss.; LAFARGUE, Paul: "Reminiscences of Marx (September 1890)", en AA.VV.: *Reminiscences of Marx and Engels*, Foreign Languages Publishing House, Moscow, 1957, pp. 71-82; JOLLY, Jean y ROBERT, Adolphe: *Dictionnaire des parlementaires français: notices biographiques sur les ministres, sénateurs et députés français de 1889 à 1940*, Presses Universitaires de France, Paris, 1973.

⁰ Véase: *The Argus*: "Parliamentary Trip: Invitation Accepted", Melbourne, Friday 7 April 1916, pág. 6. En este periódico australiano se informa que: "The invitation of the Empire Parliamentary Association for 10 members of the Commonwealth Parliament to visit Great Britain in July has been accepted."

⁰ AMERICAN PEACE SOCIETY: "Paris.-The International Parliamentary Peace Congress", en *The American Advocate of Peace and Arbitration*, vol. 51, n. 4/5, 1889, pp. 103-104; WATERS KIRWAN, John: *My Life's Adventure*, Eyre & Spottiswoode, London, 1936.

prácticas e instituciones, las cuales hasta entonces se encontraban limitadas al plano nacional. Siguiendo una trayectoria muy básica de desarrollo institucional, el surgimiento de las nuevas organizaciones parlamentarias internacionales respondía a la voluntad y empeño de un puñado de legisladores como vocación por los asuntos internacionales. Poco, por no decir nada, tuvieron que ver sus respectivos órganos legislativos en este movimiento inicial de internacionalización parlamentaria.

Durante décadas y hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX la aparición y el desarrollo de instituciones parlamentarias internacionales no fue fenómeno que tuviera como base a los parlamentos nacionales. Era un movimiento de los legisladores, no de sus órganos legislativos. Los parlamentos, si bien no obstaculizaron la actividad extraparlamentaria que en el ámbito internacional realizaban algunos de sus miembros, tampoco la asumían como una labor institucional. En un principio, la existencia de agrupaciones dentro de los órganos legislativos vinculadas a dichas instituciones, como era el caso de los Grupos Nacionales de la UIP, no garantizaba el apoyo institucional de las Cámaras para el desarrollo de las actividades (internacionales) de estos Grupos. Eran formaciones ajenas a las estructuras y órganos de los parlamentos. A éstas se adherían de forma voluntaria los legisladores y así como se conformaban rápidamente también se disolvían en cualquier momento⁰.

Los parlamentos nacionales se fueron uniendo progresivamente a sus legisladores en la internacionalización de las instituciones y prácticas parlamentarias. Con arreglo a situaciones políticas muy particulares, como la importancia que la atribuían las autoridades parlamentarias a las actividades internacionales o dependiendo de quienes eran los diputados y senadores que las practicaban y su vinculación con los partidos con mayoría en las Cámaras, los órganos legislativos comenzaron a comprometer recursos organizativos, físicos y económicos en el desarrollo de la actividad internacional que realizaban algunos de sus miembros. Tras la Segunda Guerra Mundial, la aparición en Europa de un conjunto de organizaciones internacionales que incluyeron en su estructura un órgano integrado por legisladores de los Estados participantes en dichas organizaciones hizo que los parlamentos tuvieran que establecer y gestionar una agenda de actividades internacionales.

Iniciada por los legisladores y después asumida por los parlamentos nacionales, la internacionalización de ciertas instituciones y prácticas correspondientes al poder legislativo de los Estados fue desde el principio un movimiento que tuvo lugar en Europa; cuna de la democracia parlamentaria. Dado que en los regímenes parlamentarios, muchos de los altos funcionarios que ocupan cargos en la rama ejecutiva del Estado, son elegidos, en primer lugar, como parlamentarios, era de esperarse que esta condición primaria no quedara relegada y fuera más bien reivindicada cuando comenzó la proliferación en el continente europeo de organizaciones internacionales. La arquitectura de muchas de éstas reprodujo parte del diseño institucional de los Estados al dotarse no sólo del respectivo *council* ejecutivo sino también de un órgano consultivo que como foro de debate equivaldría en cierta medida a un parlamento, pero sin capacidad de producción legislativa. Éste, cuando mucho, tendría una función de dirección política a partir de las recomendaciones que hiciera.

El mismo movimiento hacia arriba de los parlamentarios y de los órganos legislativos de internacionalizar sus estructuras y sus prácticas parlamentarias comenzó a darse hacia abajo. Los órganos legislativos nacionales empezaron a establecer espacios intraparlamentarios para

⁰ Existen registros históricos sobre cierta labor de *lobby* que en algunas oportunidades tuvieron que realizar las autoridades de la UIP para conseguir que en un parlamento se constituyera el Grupo Nacional. Véase al respecto: *La Correspondencia Militar*, Año XXXIV, n. 9924, miércoles, 22 de junio de 1910, pág. 2, donde se reseña la visita al Congreso de los Diputados del entonces Secretario General de la UIP, Christian Lange, para solicitar la conformación del grupo español interparlamentario.

la promoción de relaciones internacionales (bilaterales) así como a utilizar algunos de sus habituales procedimientos internos para el desarrollo de actividades y productos de perfil internacional. Por un lado, imitando en su formato y organización a las tradicionales comisiones parlamentarias empiezan a aparecer los grupos de amistad inter-parlamentarios a mediados del siglo XX. Por otro lado, al margen de las actuaciones de los órganos legislativos en el control de la política exterior del poder ejecutivo, los clásicos mecanismos e instrumentos de debate parlamentario y de *indirizzo politico*, como las mociones, las resoluciones y las declaraciones, comienzan a ser empleados progresivamente para canalizar la posición institucional de las Cámaras en torno a hechos sucedidos en el extranjero en los cuales no se ve afectado ningún interés nacional.

Paralelo a sus responsabilidades legislativas, los parlamentos y sus miembros electos no hicieron otra cosa que valerse de sus (autónomos) recursos organizativos y de algunas de sus labores ordinarias para desarrollar actividades de perfil internacional. De los clásicos viajes y las acostumbradas visitas institucionales limitadas al territorio nacional, los parlamentarios y los órganos legislativos comenzaron a ampliar su agenda de recorridos fuera de dicho territorio. La actividad interinstitucional de los parlamentos pasó a diversificarse en dos niveles y también en cuanto a los sujetos de la misma. Lo que en principio eran visitas de protocolo a los parlamentos nacionales de presidentes y ministros de otros países en sus viajes por el extranjero, empezó a ser también una actividad realizada por los legisladores, incluso, con mayor intensidad y de forma exclusiva; muchas veces a invitación de algunos parlamentarios del órgano legislativo que servía de anfitrión.

La innovación dentro de la internacionalización de las instituciones y prácticas parlamentarias ha sido muy poca en realidad. En el desarrollo de actividades interparlamentarias de perfil internacional y en el establecimiento de relaciones internacionales los órganos legislativos han apelado a su memoria institucional; a la forma tradicional de hacer las cosas dentro de la institución. Mientras en una dirección se daba una «transposición» internacional de sus órganos y procedimientos, en la otra se daba más bien era una prolongación al plano internacional de algunas actividades habituales de los legisladores. La primera allanaba el camino para el fomento de relaciones multilaterales. La segunda para la promoción de relaciones bilaterales. Con ello los parlamentarios se aseguraron un lugar dentro del movimiento general de internacionalización de la sociedad; se aseguraron nuevos espacios participativos en dicha sociedad.

3.2.2 Los espacios participativos internacionales de los legisladores

Los parlamentarios fueron el segundo tipo de funcionario del Estado que comenzó a participar de forma pacífica en el escenario internacional. Excluyendo, por ende, a los ejércitos y después de contar, lógicamente, a los diplomáticos y a los miembros del poder ejecutivo, los legisladores fueron quienes dieron un paso más allá de los límites nacionales en el desarrollo de espacios participativos. Sin llegar a comprometer la política exterior de sus respectivos Estados, los parlamentarios empezaron a involucrarse en asuntos internacionales a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Es posible que el interés de algunos parlamentarios europeos, en especial ingleses, haya tenido que ver con su experiencia como legisladores de un Imperio cuyos intereses económicos en «ultramar» no desaparecieron tras la independencia de la principal de sus colonias: los EE.UU.

Los parlamentarios de los principales imperios europeos nunca fueron ajenos a asuntos que tenían lugar fuera de la Metrópoli. En el caso de España, por ejemplo, también se registra en los años finales del Imperio una cierta actividad del Parlamento en cuestiones que en actualidad serían consideradas como internacionales y hasta de alcance global, pero que esos

entonces eran temas domésticos correspondientes a situaciones, principalmente de naturaleza comercial, en las colonias⁰. Los procesos de independencia en América no implicaron una pérdida de interés de los parlamentarios por las antiguas colonias; fue más bien un cambio de ciclo. La creación de las nuevas repúblicas bajo los principios básicos de la democracia trajo consigo la aparición de órganos legislativos nacionales con cuyos miembros ciertos legisladores europeos comenzarían a establecer relaciones a partir de sus expediciones “de negocio y estudio” a los nuevos países americanos.

También como principales protagonistas de un movimiento internacional por la paz, algunos legisladores pertenecientes a las potencias europeas de la época comenzaron a relacionarse entre ellos y a desarrollar actividades internacionales⁰. Los parlamentarios hicieron suyo un asunto tan universal como la paz entre los pueblos y lo convirtieron en un tema de sus reuniones y encuentros. El arbitraje internacional y la resolución pacífica de los conflictos fueron las dos cuestiones que dieron sentido a la creación de los primeros espacios de participación internacional de los legisladores: las conferencias interparlamentarias. Los iniciales viajes particulares al extranjero de algunos legisladores y los contactos individuales de ciertos parlamentarios con homólogos de otros países dieron paso a foros colectivos que congregaron a diputados y senadores de distintas nacionalidades. Eran iniciativas organizadas por unos cuantos parlamentarios, los cuales invitaban directamente a participar a otros de su clase.

Los legisladores crearon sus propios espacios para realizar actividades de perfil internacional. Fueron actividades que se iniciaron fuera de los órganos legislativos; en hoteles, en las residencias o despachos privados de los parlamentarios y en otros lugares no (siempre) oficiales. La tesis de que la participación de los legisladores en actividades internacionales comenzó dentro de los parlamentos y a raíz del desarrollo de proyectos ferroviarios cuyos trazados superaban las fronteras nacionales es inexacta⁰. Dicha lectura sobre una supuesta participación internacional de los parlamentarios tiene un problema de enfoque, el cual es muy común en la literatura que habla de diplomacia parlamentaria: le otorga competencias de política exterior al poder legislativo más allá del control al poder ejecutivo sobre esta materia. Si ello fuera así se podría decir más bien que los legisladores empezaron a participar en el ámbito internacional a partir de que comenzaron a fiscalizar la política de guerra y paz que realizaban los monarcas.

Las actividades internacionales y los espacios que constituyeron los parlamentarios para el desarrollo de las mismas fueron desde un comienzo acciones y escenarios paralelos a su

0 Véase los discursos sobre las reformas políticas en ultramar y la abolición de la esclavitud pronunciados en mayo de 1869 y junio de 1870 por Emilio Castelar como diputado, recogidos en: SÁNCHEZ ANDRÉS, Agustín: *Castelar y el parlamentarismo decimonónico español: discursos políticos*, Centro de Estudios y Actividades Culturales, Madrid, 1999, pp. 193-241.

0 LAITY, Paul: *British Peace Movement, 1870-1914*, Oxford University Press, Oxford, 2001, págs. 123 y ss.

0 ARRUFAT CÁRDABA, Alberto: *Asambleas Autonómicas y acción exterior*, Cortes Valencianas, Valencia, 2009, pág. 97. Entre la evidencia histórica que contraría dicha tesis, está, por ejemplo, el papel jugado por los diputados de las Cortes dentro de los planes estatales de ampliación (internacional) de la red de ferrocarriles en el siglo XIX. Ello fue un asunto de orden doméstico que entraba dentro de las competencias (de control) del órgano legislativo. Había, incluso, una Comisión Parlamentaria sobre esta materia. Véase al respecto: COMISIÓN DE FERROCARRILES: *Información parlamentaria hecha por la comisión de ferrocarriles nombrada por el Congreso de en 10 de enero de 1850*, Imprenta Nacional, Madrid, 1850; *Dictámenes de los Cuerpos Colegisladores con los discursos pronunciados en los mismos acerca del Proyecto de ley autorizando la construcción del ferro-carril internacional á Francia por Huesca, Jaca y Canfranc y Ley de dicho ferro-carril: sancionada por S. M. el Rey en 5 de enero de 1882*, Imprenta del Hospicio Provincial, Zaragoza, 1882. Para un análisis al respecto, consúltase: PARRA, Santiago: *El ferrocarril de Canfranc y los transpirenaicos*, Editorial Albada, Madrid, 1988.

labor habitual como representantes nacionales (de los ciudadanos); no del Estado en el plano internacional. El único respaldo institucional que tenían las reuniones y conferencias internacionales que realizaban los parlamentarios era el que éstos le daban con su presencia. Eran actividades esporádicas, dependientes del voluntarismo de sus promotores. Lo que hacía internacionales los encuentros no era sólo la temática que orientaba la reunión sino la asistencia de legisladores de diversos países, haciendo del evento un espacio para el desarrollo de relaciones interparlamentarias multilaterales. Se superaba la etapa donde los contactos internacionales eran básicamente a título personal entre parlamentarios de dos países.

La participación internacional de los legisladores deja de ser ocasional y no estructurada y se convierte en una actividad corporativa con la pronta constitución de las primeras asociaciones internacionales de parlamentarios, como la UIP y la Asociación Parlamentaria del Imperio. Surgen a lo interno de los órganos legislativos nacionales los llamados Grupos Nacionales. Una especie de logias seccionales (con autonomía funcional y financiera) formadas por parlamentarios miembros de dichas asociaciones internacionales. Estos Grupos Nacionales son los primeros espacios intraparlamentarios para la participación internacional de los legisladores. Se trataba de un espacio totalmente distinto, no tanto en su organización pero sí en su actividad, a las habituales comisiones parlamentarias del órgano legislativo.

La trayectoria de desarrollo institucional que siguieron los primeros espacios de participación internacional de los legisladores estableció un ciclo reproductor de nuevos espacios que se retroalimentaría conforme éstos avanzaran institucionalmente. Es decir, las primeras reuniones y conferencias dieron lugar a otros espacios participativos como las asociaciones y asambleas parlamentarias internacionales, las cuales a su vez pasaron a encargarse de la promoción y organización de las conferencias, algunas de las cuales serían la base o el referente de posteriores asociaciones y asambleas internacionales compuestas por legisladores que surgirían con fuerza a partir de la segunda mitad del siglo XX. Pese a los límites de esta teleológica progresión, lo mismo cabe decir en el caso de los primeros grupos nacionales (de la UIP) que surgieron dentro de parlamentos. Estas agrupaciones serían, el patrón de referencia para la creación de otros grupos intraparlamentarios centrados también en la actividad internacional de los legisladores; agrupaciones que comenzaron a proliferar tras la Segunda Guerra Mundial y que se fundaban sobre las relaciones de camaradería entre parlamentarios de dos países. Empezaba así a institucionalizarse el parlamentarismo internacional de fraternidad.

El surgimiento de nuevos espacios para la participación internacional de los parlamentarios no se limitó únicamente a una dimensión multilateral. La enorme expansión de instituciones parlamentarias internacionales también tuvo su correlato a lo interno de los órganos legislativos. Éstos no sólo se vieron en la necesidad de crear delegaciones parlamentarias para responder a la estructura corporativa que se fue estructurando alrededor de la participación de los legisladores en dichas instituciones parlamentarias internacionales. Los parlamentos también asumieron el esquema corporativo de los grupos nacionales y de las delegaciones parlamentarias internacionales para formar otra clase de agrupaciones interparlamentarias, pero esta vez de carácter bilateral: los grupos de amistad. En este caso no era la afiliación a una determinada asociación internacional compuesta por legisladores lo que determinaba su constitución. Dichos grupos surgieron desde abajo como resultado de acuerdos de apoyo mutuo entre miembros de dos órganos legislativos.

La imposibilidad real y formal de los órganos legislativos de operar en escenarios internacionales hizo que los parlamentos nacionales trajeran la actividad internacional de sus legisladores al interior de la organización; que ésta se desarrollara desde y en nombre de la institución. Tenía comienzo en las últimas décadas del siglo pasado una política propia de

actividades internacionales de los parlamentos, cuyos principales productos no serían otra cosa que la institucionalización de las acciones de solidaridad y camaradería que un principio y de modo individual empezaron a practicar algunos parlamentarios con sus homólogos de otros países a finales del siglo XIX. No eran productos originales en lo que respecta a su formato; lo único novedoso eran sus propósitos y sus contenidos. Fue simplemente poner al servicio de las relaciones internacionales cultivadas por los legisladores algunas formas organizativas y ciertos procedimientos parlamentarios habituales que tienen las cámaras para el generación de productos institucionales no legislativos y sin eficacia jurídica, los cuales, en este caso, estarían orientados a cuestiones internacionales.

3.2.3 La producción institucional de la actividad parlamentaria internacional

El primer producto con cierta institucionalidad que crearon los legisladores en y para el desarrollo de su actividad internacional fueron las conferencias parlamentarias internacionales⁰. Dichas conferencias serían la fuente de los sucesivos productos que conformaría el conjunto de espacios participativos de naturaleza internacional de los parlamentarios: las asambleas parlamentarias internacionales, las asociaciones internacionales de legisladores, los grupos de amistad interparlamentarios. Éste sería el primer nivel de producción institucional de la actividad parlamentaria internacional; el de la creación de espacios institucionales, fueran éstos permanentes o eventuales. Una producción, en gran medida, diversificada pero que contempla el desarrollo de unas entidades cuya labor fundamental tendrá siempre como principal resultado la generación de recomendaciones en forma de resoluciones y declaraciones no vinculantes para los Estados a los pertenecen los legisladores que las formulan. Éste sería el segundo nivel de producción institucional de la actividad parlamentaria internacional.

Dejando a un lado los efectos (colaterales) que pudiera generar en el ámbito de las relaciones entre los Estados la participación internacional de los parlamentarios, el principal indicador de dicha participación han sido sus productos institucionales. Sería imposible hablar hoy en día de parlamentarismo internacional, o si quiere, de diplomacia parlamentaria, si más de un siglo de actividad internacional de los legisladores no hubiera dejado tras de sí algunos productos concretos. Dentro del proceso de configuración de los espacios participativos que se dieron a sí mismos los legisladores para hacer presencia en el escenario internacional, la introducción de los procedimientos parlamentarios habituales de los órganos legislativos nacionales se tradujo no sólo en la creación de entidades internacionales con una organización y funcionamiento parecido al de los parlamentos. También supuso que dichas organizaciones internacionales vinieran a desarrollar productos similares a aquellos de naturaleza no legislativa que suelen elaborar comúnmente las cámaras: las resoluciones parlamentarias y las declaraciones institucionales.

Desde un principio, las conferencias parlamentarias internacionales implicaron la elaboración de una declaración final, firmada por los legisladores asistentes a la reunión. Éstos dejaban constancia de una posición común de lo discutido y acordado –por mayoría– sobre el tema motivo del encuentro. Podría decirse que con este acto los parlamentarios más bien emulaban la misma práctica desarrollada en los círculos diplomáticos durante las primeras conferencias internacionales de paz. No obstante, la cuestión estaba en que mientras estas últimas manifestaban un compromiso internacional de los Estados firmantes, las declaraciones finales que suscribían los parlamentarios como resultado de las conferencias

⁰ Véase: LYONS, Francis: *Internationalism in Europe: 1815-1914*, A.W. Sythoff, Leyden, 1963, págs. 325 y ss.; COOPER, Sandy E.: *Patriotic Pacifism: Waging War on War in Europe, 1815-1914*, Oxford University Press, New York, 1991, en concreto el capítulo 7: "Pacifism and Contemporary Crises", págs. 161 y ss.

internacionales a las que asistían era una declaración de principios de un determinado colectivo antes determinados temas o acontecimientos de naturaleza internacional. De esta manera anunciaban su posición al respecto con el ánimo de que fuera atendida por los gobiernos.

La producción de declaraciones se hizo más institucional con la aparición de las primeras asambleas parlamentarias internacionales. Ya no era sólo un puñado de legisladores que se reunían por un motivo y elaboraban una declaración en la que fijaban la posición común del grupo. Detrás de las reuniones había una organización permanente que las convocaba y que respaldaba asimismo las declaraciones que creaban sus miembros en dichos encuentros con arreglo a las mociones que se presentaban y las resoluciones que se aprobaban. Las conferencias internacionales de los legisladores comenzaban asemejarse a las sesiones plenarias de los parlamentos. Con independencia del asunto que congregara a los parlamentarios, la agenda de trabajo y procedimientos de debate y decisión que contemplara la reunión tenían como objetivo principal elaborar un documento final que representaba la posición oficial de la organización. Ésta se encargaría que de su visión sobre el asunto tuviera eco en la comunidad internacional.

A partir de la celebración de conferencias anuales, de las que salían un conjunto de declaraciones institucionales, algunas instituciones parlamentarias internacionales, como la UIP, se auto adjudicaron un papel de consejeros en el escenario internacional sin que ningún Estado en particular fuera obligatoriamente el receptor directo de sus recomendaciones. Este mismo papel consultivo fue el que algunas organizaciones internacionales surgidas a partir de la segunda mitad del siglo XX le otorgaron a aquellos órganos internos compuestos por legisladores (v.g. la Asamblea de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero; la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa). El desarrollo de dicho papel fue posible ya que éste no colisionaba con la actividad de los representantes (diplomáticos) de los Estados participantes en la organización; ni tampoco la invadía.

El impulso de organizaciones internacionales por algunos países (europeos) con una larga tradición parlamentaria como base de sus regímenes de gobierno significó que dichas organizaciones establecieran una estructura organizativa donde tuvieran cabida de alguna manera los legisladores. Dentro de la división del trabajo entre los distintos órganos que formaron la estructura de ciertas organizaciones internacionales, la actividad consultiva fue atribuida a un cuerpo de parlamentarios nacionales de los países miembros de la organización. El principal producto institucional de este cuerpo de legisladores fue desde un comienzo el mismo que éstos ya venían elaborando en las conferencias parlamentarias internacionales a las que asistían y en las instituciones parlamentarias internacionales de las que eran miembros: un conjunto de recomendaciones, las cuales se presentaban en forma de resoluciones y declaraciones institucionales. La única diferencia era que esta vez iban dirigidas al órgano ejecutivo de la organización internacional.

La posibilidad que tuvieron los legisladores de poder conseguir un lugar en el escenario internacional se la dio la versatilidad que extrañan algunos de sus tradicionales procedimientos parlamentarios y de sus respectivos productos no legislativos. Hubiera sido bastante difícil, cuando no imposible, para los parlamentarios poder participar en plano internacional si éstos sólo produjeran leyes. Sin bien, en el caso de la participación de los legisladores en asambleas parlamentarias internacionales, éstos debieron renunciar a su principal actividad, la de generar leyes, ello no desnaturalizó su papel como parlamentarios. En un nivel internacional, los legisladores, continuaron generando otros productos que han desarrollado siempre en sus órganos legislativos, pero que carecen de eficacia jurídica. Para poder adaptar su labor en instancias internacionales, los parlamentarios sólo tuvieron que

dejar a un lado la actividad legislativa y dedicarse a la elaboración de recomendaciones que sirvieran (de dirección política) a los órganos ejecutivos.

El desarrollo de recomendaciones sobre asuntos internacionales no era algo nuevo para los parlamentarios. Cuando éstos llegaron a ocupar un espacio en las instituciones parlamentarias internacionales, ya muchos legisladores (europeos y americanos) llevaban tiempo presentando mociones y propuestas de resoluciones parlamentarias sobre estos temas en sus respectivos órganos legislativos nacionales⁰. Lo que ha cambiado en los últimos ciento cincuenta años han sido los asuntos internacionales sobre los que los parlamentarios elaboran recomendaciones, dirigidas, principalmente, a la rama ejecutiva del Estado. Más bien los parlamentos en tiempos recientes ha incrementado el uso de instrumentos sin eficacia jurídica para fijar una posición institucional sobre determinado asunto internacional; pero ya no únicamente con la finalidad de orientar la dirección política del gobierno, sino también para manifestar tanto al país así como a la comunidad internacional su opinión particular (de rechazo o aceptación) en torno una situación específica que se presenta fuera de las fronteras nacionales.

Los órganos legislativos se han hecho progresivamente más receptivos a las situaciones de riesgo y perjuicio (político, económico o social) que ocurren en otras partes del mundo. Dicha receptividad ha sido parte de su respuesta a un entorno cada vez más internacional. Como estos lugares son ajenos al alcance de su representación, los parlamentos han optado por utilizar los mismos instrumentos con que suelen exhortar al poder ejecutivo en la gestión de ciertos asuntos públicos para enviar un mensaje de apoyo a los gobiernos y a los ciudadanos de aquellos países que en un momento determinado se encuentran en una situación de agravio por razones de distinta índole. Se trata de un gesto de solidaridad con el cual los parlamentos y sus miembros ponen de manifiesto –de forma simbólica– su preocupación por la circunstancia negativa así como su aspiración de que la misma logre superarse en breve tiempo y sin mayores consecuencias.

El desarrollo de nuevos valores universales –más allá de la paz entre las naciones– y el surgimiento de amenazas globales, como, por ejemplo, el terrorismo y la contaminación ambiental, ha posibilitado un contexto de afinidad mundial sobre ciertos temas y acciones que son respectivamente defendidos y cuestionados por todos los Estados (democráticos). En este contexto de afinidad mundial, las diversas instituciones políticas nacionales, entre ellas los órganos legislativos, han encontrado una gramática política común que les ha permitido la construcción de mensajes institucionales ligados a estas cuestiones universales. Unos mensajes que muestran la atención e inquietud de los legisladores por ciertas situaciones externas, pero que son socialmente aceptados a nivel doméstico aunque no coincidan con los asuntos de preocupación inmediata de los ciudadanos.

Las iniciativas que pueden tener los legisladores de presentar mociones orientadas a intentar aprobar en la cámara una resolución parlamentaria o una declaración institucional frente a una determinada situación de carácter internacional es una actividad de solidaridad; de respaldo político-institucional a un tercero, ubicado fuera del territorio nacional. No está ligada al control de la política exterior del gobierno, ni tiene que ver con la cooperación parlamentaria internacional de los órganos legislativos. Considerar la actividad de apoyo político (simbólico y discursivo) que, mediante resoluciones parlamentarias y declaraciones institucionales, realizan los parlamentos como una política de cooperación significaría sobreestimar el carácter de dichas acciones. Éstas son reactivas. No forman parte de una

⁰ Véase: DHOKALIA, Ramaa Prasad: *The Codification of Public International Law*, Manchester University Press, Manchester, 1970, págs. 24 y ss. Puede consultarse también: MIAL, Charles: *Henry Richard: A Biography*, Cassell & Company Limited, London, 1889, en concreto, págs. 192 y ss.

planificación previa que elaboran los órganos legislativos. Existe una gran diferencia entre ciertos *outputs* institucionales que generan los parlamentos como reacción ante sucesos internacionales muy específicos y los circuitos institucionales de la cooperación parlamentaria internacional. Dentro de éstos, se planifican, producen y circulan unos productos de naturaleza técnico-administrativa y técnico-política.

3.3 LOS CIRCUITOS INSTITUCIONALES DE LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL

La cooperación parlamentaria internacional presenta en la actualidad dos grandes facetas; una técnico-administrativa y otra técnico-política. La más conocida y de mayor desarrollo es la primera; relativa a la transferencia (vertical) o al intercambio (horizontal) de procedimientos legislativos y servicios técnicos que contribuyan en el mejoramiento de las funciones básicas y de apoyo de los parlamentos en cuanto organizaciones encargadas del poder legislativo de los Estados⁰. La menos conocida y de desarrollo reciente es la segunda; relativa a la facilitación de veeduría en procesos políticos en otros países que permita avalar el cumplimiento por las partes de un comportamiento transparente y equilibrado conforme a los valores universales de la paz, el reconocimiento del otro y el respeto de los derechos humanos⁰. Son dos tipos de capital técnico, cognoscitivo, que han tenido, entre otros, como ámbito de creación a los órganos legislativos.

El desarrollo y funcionamiento de los circuitos institucionales de la cooperación parlamentaria internacional pueden explicarse a partir de algunos principios básicos de la sociología jurídica elaborados por Max Weber y por Pierre Bourdieu⁰. Los respectivos conceptos de “autoridad”, “campo cultural” y “capital cultural” desarrollados por estos dos autores sirven, de manera articulada, para entender las lógicas que caracterizan a la cooperación internacional de los parlamentos. La idea base es que cualquier forma de cooperación parte del reconocimiento entre los actores involucrados de que uno de ellos o todos en su conjunto poseen una clase de activo, de capital, de recurso valioso e importante para el resto, lo cual le concede al poseedor o poseedores del mismo alguna forma de autoridad sobre la transferencia o el intercambio de dicho activo concreto a través de acciones planificadas.

Los elementos que fundamentan las distintas formas de autoridad definidas por Weber: la tradicional, la carismática y la formal, tienen en común la existencia de un capital subyacente: tradiciones, simpatía, jurisprudencia, que respalda de forma legítima o legal cada tipo de autoridad⁰. De entrada, dicha interpretación puede parecer excesivamente materialista y, por tanto, estática en lo que respecta a la construcción y desarrollo de las diversas formas de capital en que se basa cada tipo de autoridad. No obstante, esta visión materialista es en sí misma relativa ya que muchos de los elementos que subyacen dentro de las respectivas

0 MOLGAT, Gérard: “La vision parlementaire de la coopération internationale”, en *Revue Parlementaire Canadienne*, vol. 23, n. 4, 2000, pp.18-20; DONG, Park Kye: “La coopération des administrations parlementaires, le début d'une démocratie parlementaire mondiale”, en *Informations constitutionnelles et parlementaires*, Año. 58, n. 198, 2009, pp. 61-65.

0 Véase: STAPENHURST, Frederick y PELIZZO, Ricardo: “A Bigger Role for Legislatures”, en *Finance & Development*, vol. 39, n. 4, 2002, pp. 46-48; BALCH, Jeff: “The New Parliamentary Peace-Building in Africa”, en *Conflict Trends*, n. 1, 2007, pp. 3-9; ALGER, Chadwick: *Peace Research and Peacebuilding*, Springer, New York, 2014, en concreto, el apartado: “Participation of Parliamentarians of States in the UN System”, pág. 94 y ss.

0 WEBER, Max: *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1993; BOURDIEU, Pierre: *Poder, derecho y clases sociales*, Desclée de Brouwer, Bilbao, 2001.

0 Sobre los tres tipos de autoridad, véase: WEBER, Max: *Economía y Sociedad...*, *op. cit.*, pág. 706 y ss.

formas de autoridad que hay en una sociedad en vez de tener sólo un carácter físico tienen ante todo una naturaleza simbólica. Las tradiciones, la simpatía y la jurisprudencia son, en principio, productos culturales. Su creación está vinculada a lo que definió Bourdieu como “campo cultural”.

Para Bourdieu, la producción de bienes culturales, como pueden ser el caso del conocimiento científico o de leyes para el orden social, tienen lugar dentro de un determinado campo cultural: un entramado conformado por actores e instituciones que dan validez o no a dichos bienes con arreglo a múltiples criterios; desde ideológicos hasta objetivos. Una teoría científica en particular, una regulación jurídica en específico, incluso, una obra de arte, se convierten en productos importantes no porque tienen el reconocimiento formal de sus creadores sino del resto de sujetos que conforman el campo (científico, jurídico o artístico) en el que se han configurado dichos productos. Dicho reconocimiento hace que estos productos (creados en sus respectivos campos) se transformen en un capital cultural, en un patrimonio, que se acumula y que sirve como antecedente para una producción futura, como sucede, por el ejemplo, en el campo del Derecho, con la jurisprudencia o con las propias teorías de esta ciencia social⁰.

En el ámbito de las instituciones parlamentarias, la creación y el manejo por los legisladores de un determinado saber, o en palabras de Bourdieu, de un “capital cultural”⁰, ha sido la base sobre la que se han desarrollado los circuitos institucionales de la cooperación parlamentaria internacional. Dicho capital cultural reside especialmente en el conocimiento político y técnico de la producción legislativa y del control gubernamental. Todo el arte, la ciencia y la experiencia que rodea el desarrollo de las principales funciones de los órganos legislativos es el capital cognoscitivo que legisladores y funcionarios parlamentarios de carrera transfieren o intercambian a través de programas de cooperación. Un capital que es puesto al servicio de cuestiones propias de los parlamentos como de otros asuntos de la sociedad (democrática). Se trata de un conocimiento que otorga autoridad y prestigio para aquellos (legisladores, parlamentos o sociedades) que lo tienen –actualizado- frente a los que no, ya que éstos últimos aspiran a tenerlo o lo necesitan si buscan cumplir los estándares reconocidos que definen la calidad de las instituciones políticas y sociales.

La cooperación parlamentaria internacional ha respondido siempre a una necesidad (objetiva o construida), la cual ha sido vista por los legisladores como una situación disfuncional que puede ser entendida y atendida desde y con el conocimiento que éstos y sus respectivas instituciones parlamentarias poseen; usando parte del capital cultural que producen. A partir de considerar el patrimonio cognoscitivo manejado por dichas instituciones y de sus capacidades y formas para transferir o intercambiar ese conocimiento en este apartado se analizan las dos modalidades que tiene la cooperación parlamentaria internacional: la de tipo administrativo y la de tipo político. En otras palabras, lo que permite definir la cooperación parlamentaria internacional como técnico-administrativa o como técnico-política son el contenido del conocimiento objeto de circulación (por transferencia unilateral o por intercambio) y los canales de transmisión de dicho conocimiento.

⁰ Para un análisis más detallado sobre la relación entre campo cultural y capital cultural, véase: BOURDIEU, Pierre: “For a Socio-Analysis of Intellectuals: On Homo Academicus”, en *Berkeley Journal of Sociology*, vol. 34, 1989, pp. 1-29.

⁰ Según BOURDIEU: “El capital cultural puede existir... en estado objetivado, en forma de bienes culturales, cuadros, libros, diccionarios, instrumentos o máquinas, que son el resultado y muestra de disputas intelectuales, de teorías y de sus críticas...”, “Pero la acumulación de capital, ya sea en forma objetivada o interiorizada requiere tiempo.”, *Poder, derecho y clases sociales...*, op. cit., págs. 132 y 136.

3.3.1 La cooperación parlamentaria internacional técnico-administrativa

La cooperación parlamentaria internacional en sus inicios era más tecno-política que tecno-administrativa. La agenda de la cooperación de las primeras instituciones parlamentarias internacionales giraba en torno a la resolución de conflictos de manera pacífica mediante el arbitraje internacional. Los temas de la cooperación eran políticos: la mediación de disputas entre países y la promoción de la paz; muy ajenos a las cuestiones de gestión y logística de los parlamentos. La cooperación parlamentaria internacional tenía poco que ver con una asistencia técnica para mejorar el funcionamiento de los órganos legislativos nacionales. El cambio de curso hacia una cooperación de carácter técnico dirigida a los parlamentos llegaría a mediados del siglo XX. Las dos guerras mundiales mostraron el fracaso de las iniciativas pacifistas de cooperación parlamentaria internacional e hicieron que los parlamentarios comenzaran a centrar su atención en asuntos más propios.

Los escasos rendimientos del arbitraje internacional y el surgimiento de un sistema de naciones unidas (por la paz), gestionado por diplomáticos, no supusieron la desaparición de la cooperación parlamentaria de carácter técnico-política; pero sí su desplazamiento a un segundo plano. Tanto las primeras instituciones parlamentarias internacionales como las que hicieron su aparición tras la Segunda Guerra Mundial optaron por desarrollar un tipo de cooperación más de carácter técnico-administrativo cuyos beneficiarios eran los órganos legislativos de los países miembros de estas instituciones. El circuito institucional de la cooperación seguía siendo el mismo, pero había cambiado la agenda de la cooperación. Ello significó que durante gran parte del siglo XX la cooperación parlamentaria internacional fuera un asunto de las instituciones parlamentarias internacionales y era dentro de este circuito que se sucedían los cambios de orientación sobre la cooperación.

Los nuevos contenidos de la cooperación parlamentaria internacional se orientaron hacia el intercambio de información sobre el funcionamiento de los órganos legislativos. Ello se debió en parte a la labor de investigación que comenzó a desarrollar desde mediados del siglo XX la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos, un órgano técnico y consultivo creado en 1938 dentro del marco de la UIP. Dicha Asociación, tras años como una sección autónoma de la UIP, pasó de únicamente celebrar conferencias de secretarios generales y otros altos funcionarios de los órganos legislativos a realizar estudios comparativos sobre la actividad y los métodos de trabajo los parlamentos de distintos países. Empieza a elaborarse, acumularse y compartirse un conocimiento sistemático sobre los modelos, las estructuras y las prácticas que registran a nivel mundial los órganos legislativos.

La sistematización del conocimiento, del capital cultural, que se convirtió en fuente de la cooperación de las instituciones parlamentarias internacionales marcó una enorme distinción. Atrás quedaba la cooperación (informal) que resultaba del intercambio o transferencia (no planificada) de conocimiento (asistemático) que obtenían algunos legisladores a raíz de expediciones personales que éstos hacían por el mundo para entrar en contacto con homólogos de otros países y visitar sus respectivos órganos legislativos⁰. No es que ello dejara de hacerse, pero esta actividad individual, sin objetivos concretos y sin ninguna planificación en cuanto a los productos y servicios a recibir, transferir o intercambiar era algo distinto a la

⁰ Entre los muchos ejemplos está la expedición de tres meses a Europa del legislador canadiense Anthony Hlynka en 1947. Durante su paso por Londres, este parlamentario reseña sus actividades de contacto con parlamentarios británicos, entre ellos Howard D'Egville, entonces presidente de la Asociación Parlamentaria del Imperio: "Sir Howard greeted us in his office. Immediately, he and another parliamentarian invited us to attend the current session of the House of Commons. It was most interesting to compare debates in the Parliaments of Canada and Britain. Here in London, they actually debate instead of simply making speeches.", GERUS, Oleh y HLYNKA, Denis (eds.): *The Honourable Member for Vegreville: The Memoirs and Diary of Anthony Hlynka, MP, 1940-49*, University of Calgary Press, Calgary, 2005, pág. 75. Consúltense también el resto de la segunda parte del libro, titulada: "From Hlynka's Diary and Notes", pp. 67-144.

cooperación. Era otra actividad a través de la cual los legisladores también interactuaban en el plano internacional. Era parte del parlamentarismo internacional.

El conocimiento que empezaron a sistematizar las instituciones parlamentarias internacionales no sólo era sobre procedimientos legislativos. Con el progresivo desarrollo administrativo de los órganos legislativos otras materias relativas a las demás funciones (de apoyo) de los parlamentos cobraron sentido como objeto de cooperación parlamentaria internacional. Un doble movimiento de especialización y diversificación del capital cultural de la cooperación parlamentaria internacional tuvo lugar con la celebración de encuentros internacionales de funcionarios parlamentarios en las áreas de bibliotecología y documentación legislativa, los cuales terminaron constituyendo sus propias asociaciones internacionales. El circuito institucional de la cooperación técnico-administrativa se redimensionaba con la incorporación de nuevos contenidos, cuya producción ya no estaba en manos solamente de los legisladores.

Los parlamentos nacionales empezaron a compartir su conocimiento como institución no sólo a solicitud de las instituciones parlamentarias internacionales de las cuales los legisladores eran miembros sino por iniciativa de algunos de sus funcionarios de carrera; aquellos que sistematizaban la memoria institucional de los órganos legislativos. Aparte de los métodos y técnicas legislativas que manejaban los parlamentarios, el otro tipo de conocimiento que para el momento podían ofrecer los parlamentos eran los métodos de registro, control y recuperación de todo el trabajo legislativo. Con independencia de la profesión o rango que tuvieran los funcionarios, parte del capital cultural que en esos entonces podía ser objeto de cooperación por parte de los parlamentos lo producían sus respectivas bibliotecas. Éstas fueron el punto de partida para la creación de servicios de investigación parlamentaria que comenzaron a proliferar dentro de los órganos legislativos.

En muchos parlamentos de las democracias que existían a mediados del siglo XX comenzó una transformación de sus clásicas bibliotecas y de sus tradicionales centros de documentación y archivo. Dentro de estos servicios documentales o en paralelo a los mismos empezaron a configurarse, en el menor de los casos, unidades de investigación sobre asuntos parlamentarios. En otros casos, los órganos legislativos terminaron introduciendo actividades académicas y universitarias en su seno al crear institutos de investigaciones parlamentarias. Con el surgimiento de estos nuevos centros de producción de conocimiento científico, el capital cultural que sería objeto de transferencia a través de la cooperación parlamentaria tendría su desarrollo a partir de la vinculación entre universidades y parlamentos.

Las universidades fueron el primer actor externo y no parlamentario que se incorporó al circuito de la cooperación parlamentaria internacional. De forma directa o indirecta la academia se coló dentro de los órganos legislativos para apuntalar la producción y acumulación de conocimiento sobre dichas instituciones. Bien fuera a través del desarrollo de un saber especializado (v.g. el derecho Parlamentario) o mediante la creación de profesionales (con un capital cultural interiorizado) a disposición de los parlamentos, las universidades pasaron a tener un papel importante en la generación de conocimiento que los órganos legislativos acumulaban y que transferían por medio de la cooperación internacional. De todas maneras, esta cooperación seguía estando mediada desde fuera; por las instituciones parlamentarias internacionales. Los parlamentos no se convertirían en agentes autónomos de cooperación hasta mucho tiempo después; cuando alcanzaron la suficiente capacidad institucional para ello.

El posicionamiento de los parlamentos nacionales como agentes autónomos de cooperación internacional fue un proceso progresivo; ligado al desarrollo de sus capacidades institucionales, principalmente, para crear y controlar cierto capital cultural que comenzó a ser

importante para otros (nuevos) órganos legislativos cuando la democracia se convirtió en un referente universal. En esto aquellos países con mayor tradición democrática o que habían logrado realizar de forma efectiva reformas democráticas presentaban enormes ventajas comparativas con respecto a aquellos países que apenas se encontraban iniciando dichas reformas o estaban teniendo dificultades para completar la transición hacia la democracia y ello sin contar los países que aún no tenían instituciones políticas electas. Por lógica, las (viejas) democracias consolidadas contaban con parlamentos más desarrollados.

El desarrollo de los parlamentos no sólo tenía que ver con su capacidad de producción legislativa y con un control efectivo del poder ejecutivo. Como el ejercicio de dichas funciones básicas conlleva procesos administrativos de dirección y gestión, el avance de los órganos legislativos también se manifestaba en las innovaciones que se introducían en la organización de éstos. Materias como administración de personal y relaciones públicas fueron otros de los contenidos del capital cultural que habían ido acumulando los parlamentos de las democracias más avanzadas. La profesionalización de sus cuadros de funcionarios y la tecnificación administrativa de sus estructuras contribuyó a que los parlamentos en todo el mundo comenzaran a distinguirse en su funcionamiento con independencia de si su diseño institucional era unicameral o bicameral. Otros aspectos no ligados a la actividad legislativa pasaron a formar parte de los criterios que definían a un parlamento como una institución moderna.

El conocimiento y la experiencia que habían acumulado los parlamentos de las democracias avanzadas le permitió a éstos en las décadas finales del siglo XX iniciar de –manera incremental– actividades de cooperación internacional al margen de los habituales canales de las instituciones parlamentarias internacionales. El capital cultural del que disponían los órganos legislativos de los países desarrollados se tradujo en prestigio; en autoridad para promover iniciativas de cooperación vertical a países cuyos parlamentos carecían de dicho capital. Dentro del circuito de la cooperación técnica-administrativa, se inició un desdoblamiento de los canales de circulación de los productos y servicios. Las instituciones parlamentarias internacionales dejaron de ser las únicas que gestionaban las actividades de asistencia técnica a los órganos legislativos de sus países miembros. Los parlamentos empezaron a desarrollar programas de cooperación propios. Una cooperación Norte-Sur que continúa en la actualidad.

Las relaciones bilaterales que fueron construyendo los parlamentos sin intermedio de las instituciones parlamentarias internacionales (a través de grupos de amistad interparlamentarios o de conferencias internacionales organizadas por los órganos legislativos) facilitaron el desarrollo de –posteriores– actividades de cooperación, de común acuerdo entre parlamentos. Detrás de la solicitud o iniciativa de asistencia técnica estaba la reputación académica o el reconocimiento de unas *best practices* parlamentarias que legitimaban y habilitaban a un determinado órgano legislativo para asesorar a otro. La cooperación internacional que emprendieron en un principio los parlamentos tenía muy poco de horizontal; ésta última quedaba confinada, por lo general, entre países desarrollados que eran miembros de una misma institución parlamentaria internacional.

La elaboración de una política propia de cooperación internacional por los parlamentos comenzó siendo un asunto exclusivo entre ellos. En principio, eran los parlamentos de las democracias avanzadas los que controlaban gran parte del capital cultural sujeto de la cooperación. Su demanda y financiación propiciaron el resto. Los fondos de la cooperación al desarrollo aportados directamente por los Estados –mediante sus agencias de cooperación– o entregados por las organizaciones internacionales de crédito y desarrollo a los países inmersos en programas de reformas políticas y de mercado, permitieron que tanto los parlamentos

cooperantes como los parlamentos receptores de la asistencia técnica pudieran contar con los recursos para financiar la realización de las actividades; la mayoría de ellas de formación y de transferencia de tecnología administrativa.

El tipo de conocimiento especializado que manejan los parlamentos fue lo que les permitió a éstos controlar durante largo tiempo el capital cultural a transferir en las labores de asistencia técnica que realizaban aquellos órganos legislativos con mayor cantidad y calidad de este capital. No obstante, los contenidos de la cooperación técnico-administrativa siguieron diversificándose, saliendo muchos de ellos del ámbito de producción de conocimientos y de experiencias que generaba la actividad parlamentaria. La introducción de la telemática y la ofimática en los órganos legislativos, por decir sólo un (nuevo) saber, restó autoridad a éstos como los únicos agentes de transferencia de conocimiento y técnicas para la optimización del trabajo parlamentario. Una parte del capital cultural que era necesario para el perfeccionamiento de las funciones tradicionales de los parlamentos se producía y acumulaba fuera de estas instituciones.

La desmonopolización del capital cultural de la cooperación técnico-administrativa se puso de manifiesto con la incorporación en las labores de asistencia de otros actores no parlamentarios más allá de las universidades. El tipo de conocimiento de punta (v.g. TICs, planificación estratégica, *balance score card*) para modernizar los órganos legislativos permitió que cierta asistencia técnica pudiera ser prestada por consultoras privadas. Comenzó a dejar de ser un requerimiento el tener la condición de legislador o de funcionario parlamentario para poder brindar productos y servicios –muy versátiles– con una enorme aplicación para la mejora de los procesos administrativos que encierran las funciones básicas y de apoyo de los órganos legislativos. La cooperación parlamentaria internacional empezaba a regirse más por los productos y servicios que por los agentes que pudieran prestarla.

La incorporación de actores privados en las labores de cooperación ha representado un nuevo redimensionamiento del circuito; no el desplazamiento de sus actores principales. El control del circuito técnico-administrativo de la cooperación parlamentaria internacional continua estando en manos de los órganos legislativos nacionales y de las instituciones parlamentarias internacionales, pero no porque éstos presten directamente la asistencia técnica. En la actualidad, los parlamentos han podido delegar el desarrollo de muchas actividades de cooperación técnica a través de la tercerización de dicho servicio sin que la labor de asistencia pierda su carácter originario. La cooperación técnico-administrativa de los parlamentos sigue manteniendo los adjetivos que la distinguen de cualquier otra forma de cooperación porque la transferencia o intercambio de recursos, en primer lugar, se restringe al ámbito de los órganos legislativos; está focalizada en éstos. Es estrictamente interparlamentaria. En segundo lugar, porque el contenido de dichos recursos se restringe a tecnología de gestión organizacional. Son éstos rasgos los que distancian este tipo de cooperación de aquella de naturaleza técnico-política.

3.3.2 La cooperación parlamentaria internacional técnico-política

La actual y versátil cooperación parlamentaria internacional tuvo una raíz básicamente técnico-política. Su origen se remonta a finales del siglo XIX cuando algunos legisladores de países europeos emprendieron acciones institucionales a favor de procesos de pacificación mediante el arbitraje internacional. Paradójicamente a lo que sucede hoy en día, la colaboración internacional brindada en aquel entonces por los parlamentarios no era impulsada por sus órganos legislativos, ni mucho menos por los Estados. Dicha actividad estaba muy ligada a ciertas *sociétés de la paix*, fundadas por legisladores o las que éstos

pertenecían como miembros muy activos⁰. Era una especie de actividad privada de los parlamentarios. Éstos se dedicaban a promover el arbitraje entre los Estados como fórmula para resolver sus diferencias.

El movimiento pacifista de los parlamentarios (sobre al arbitraje internacional) no partió del reconocimiento de terceros actores en torno a un supuesto capital cultural que legitimaba a los legisladores para realizar dicha tarea (de intermediación). Partió del convencimiento de los propios parlamentarios acerca de que ellos podían contribuir desde su experiencia y conocimiento a promover un mecanismo para la resolución de controversias sin necesidad de que los Estados tuvieran que ir a la guerra. Fue una iniciativa que logró ser institucionalizada a través de la creación de la *International Arbitration League* en 1888 y de la UIP en 1889, lo que les valió a sus principales promotores ser distinguidos posteriormente con el Premio Nobel de la Paz⁰. La idea del arbitraje internacional consiguió cierto prestigio dentro de los círculos parlamentarios, concentrando en torno a la misma a un progresivo número de legisladores de distintas partes del mundo, los cuales se reunían anualmente en las conferencias convocadas por la UIP.

Durante lo que podría ser considerada como una primera etapa, la cooperación técnico-política de los parlamentarios en el plano internacional no pasó en realidad de proponer a algunos Estados la suscripción de tratados de arbitraje. Ello supuso en ciertos casos la participación de los legisladores en calidad de invitados dentro de las reuniones de los representantes diplomáticos que encabezaban las negociaciones sobre un eventual acuerdo en torno a la firma de dichos tratados. Tal como la describe Renouvin, la labor de los parlamentarios en materia de arbitraje internacional era una actividad de propaganda⁰. El arbitraje internacional no era un producto de origen parlamentario. Dicho conocimiento no nació dentro de los órganos legislativos⁰. Fue un capital cultural del que se apropiaron unos cuantos legisladores europeos con ideas pacifistas, los cuales comenzaron a darle una gran difusión internacional. Éstos lograron captar la atención de los representantes oficiales de las potencias de la época, aunque no sin suspicacias sobre las ventajas de este mecanismo.

La labor internacional de los parlamentarios en la promoción del arbitraje internacional fue perdiendo fuerza a medida que los representantes de los gobiernos retomaron de forma más decida dicho recurso; creado originalmente como herramienta de la diplomacia moderna. También el estallido de la Primera Guerra Mundial y en muy poco tiempo de una Segunda, puso en entredicho el alcance del arbitraje internacional para resolver las diferencias entre países. Esto dejó a los legisladores sin ningún tipo de capital cultural con el cual desarrollar labores de cooperación de naturaleza técnico-política; pese a que ésta sólo se había limitado a una campaña de promoción de un producto cuyo origen no era parlamentario. Los legisladores (de las democracias avanzadas) no volverían a hacerse con cierto capital cultural que les permitiera emprender de nuevo actividades internacionales de cooperación técnico-

⁰ Véase: DUCOMMUN, Élie: *Précis historique du mouvement en faveur de la paix*, Imprimerie Graphique Henri Boneff, Berne, 1899, en especial, págs. 7 y ss. Para una análisis más reciente sobre estas sociedades, puede consultarse: DURAND, André: "Gustave Moynier et les sociétés de la Paix", en *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol. 78, n. 821, 1996, pp. 575-594.

⁰ PATTERSON MEYER, Edith: *Champions of Peace: Winner of Nobel Peace Prize*, Little, Brown and Company, Boston, 1959, págs. 23 y ss.

⁰ RENOUVIN, Pierre: *La crisis europea y la Primera Guerra Mundial (1904-1918)*, Ediciones Akal, Madrid, 1990, traducción de la 5ª edición francesa, corregida y aumentada, 1969, págs. 111 y ss.

⁰ Sobre los orígenes del arbitraje internacional, véase: GONZÁLEZ CAMPOS, Julio; SANCHÉZ RODRÍGUEZ, Luis y SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz: *Curso de Derecho internacional Público*, Editorial Citivas, Madrid, 1998, pág. 831.

política hasta que la democracia como sistema político y su connatural Estado de Derecho se convirtieron en valores universales a finales del siglo XX⁰.

El equilibrio e independencia de los poderes públicos, el efectivo monopolio del Estado de la fuerza (armada) y el cumplimiento de las reglas electorales se convirtieron, entre otros aspectos de la poliarquía, en los activos que dieron prestigio y, por tanto, legitimidad a las instituciones políticas y organizaciones sociales de las democracias avanzadas para acompañar los procesos de reformas políticas emprendidos por otros países sin tradición democrática. Éstos últimos no contaban con las *best practices* políticas que manejaban aquellos países con una larga experiencia y conocimiento en el ejercicio de la democracia. Dentro de este contexto, los legisladores estuvieron entre los primeros actores que comenzaron a construirse un espacio como agentes de una cooperación técnico-política centrada en la realización de misiones internacionales de observación para conocer de primera mano el desarrollo de las acciones que se seguían en otros países para avanzar en la democratización de sus sistemas políticos.

La nueva asistencia técnico-política con la cual los parlamentarios volvieron hacer presencia en el escenario internacional fue una actividad que no surgió de los órganos legislativos. En cierta medida, su origen hay que buscarlo en las invitaciones que algunos dirigentes políticos de un país en particular cursaban a homólogos de otras naciones, principalmente desarrolladas, para que éstos últimos fueran al país de aquellos a contemplar el desarrollo de un determinado evento (v.g. una convención partidista, una campaña electoral) en calidad de invitados internacionales⁰. Lo que comenzó como una actividad puntual e informal de algunos partidos políticos de las (pocas) democracias que existían en los años 70' y 80' del siglo pasado fue cogiendo cuerpo y se fue institucionalizando tras el fin de la Guerra Fría.

La labor de los parlamentarios como testigos en escenarios internacionales cobró sentido a partir de la promoción por la ONU de una (nueva) “Agenda for Peace” en 1992. Uno de los principales componentes de esta agenda es el desarrollo de misiones internacionales dirigidas a la consolidación de la paz (en zonas postconflictos) y cuyo eje central es la creación de condiciones institucionales para el funcionamiento de la democracia. Para el entonces Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, dentro de la estrategia de “diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”, los legisladores entraban en el conjunto de actores que debían involucrarse en las tareas de *peace-building*⁰. Una idea que

0 Dicha reapropiación se puso de manifiesto en la doctrina que comenzaron a producir algunas instituciones parlamentarias internacionales, véase al respecto: GOODWIN-GILL, Guy: *Free and Fair Elections*, Interparliamentary Union, Geneva, 1994. Existe una edición (nueva y ampliada) en español: *Elecciones libres y justas*, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 2006; GOULD, Ron; JACKSON, Christine y WELLS, Loren: *Strengthening Democracy: A Parliamentary Perspective*, Commonwealth Parliamentary Association Series Parliamentary Perspective, Dartmouth, Aldershot, 1995.

0 Véase al respecto: LIGA MUNDIAL ANTICOMUNISTA: *Horizonte Asiático*, vol. 12, APACL, 1985, pág. 26 en que se detalla la visita a Taiwan en julio de 1985 de un grupo de legisladores de treinta y cuatro países para asistir a los actos de la “Semana de Apoyo a las Naciones Cautivas”. Consúltese también: ORGANIZACIÓN DEMÓCRATA CRISTIANA DE AMÉRICA: *ODCA Informa*, nos. 160-171, 1988, pág. 123, donde se reseña el envío a Chile por parte de la Internacional Demócrata Cristiana (IDC) de una delegación parlamentaria “de más alto nivel” compuesta por legisladores de varios países con motivo del plebiscito de 1988.

0 Dentro de su propuesta, BOUTROS-GHALI señala, en el capítulo relativo a los procesos de construcción de paz, que: “Just as it is vital that each of the organs of the United Nations employ its capabilities in the balanced and harmonious fashion envisioned in the Charter, peace in the largest sense cannot be accomplished by the United Nations system or by Governments alone. Non-governmental organizations, academic institutions, parliamentarians... must all be involved.”, BOUTROS-GHALI, Boutros: *An Agenda for Peace*, Document A/47/277. United Nations, New York, 1992, Cap X, 84.

Boutros-Ghali, ampliaría posteriormente al señalar el papel específico que podrían desempeñar los parlamentarios a nivel internacional en favor de la democratización⁰.

La incursión de parlamentarios de determinadas democracias (avanzadas) como veedores de procesos políticos (internos) de otros países puede ser entendida en términos weberianos como una cuestión de autoridad, donde se combinan elementos racionales con ciertos aspectos tradicionales. Si asumimos a la «comunidad internacional» como una organización; como un orden global, que posee reglas formales (v.g. derecho internacional) y reglas informales (v.g. *soft power*, lobbying internacional), la legitimidad de los parlamentarios para ejercer como veedores de actos políticos-institucionales en un país distinto al que pertenecen se ha construido sobre la base de creencias tradicionales que dan a estos invitados internacionales un status (superior) como autoridad en la política y en lo político para realizar dicha práctica sin que ello suponga una violación de la soberanía de los Estados donde la desarrollan.

La práctica de la observación internacional no se encuentra regulada en el derecho internacional. De manera que la principal fuente de legitimidad de dicha práctica no es precisamente formal. Descansa en el status de la tradición democrática. Aquellos países que son considerados (por el resto) como los de mayor y mejor calidad democrática cuentan con una autoridad tradicional superior dentro del conjunto para ejercer el papel de veedores internacionales. Lo mismo vale decir para las instituciones internacionales que agrupan a un mayor número de democracias avanzadas. Es poco probable que organizaciones sociales o grupos de legisladores de países con escasa experiencia en el ejercicio de la democracia o con instituciones débiles para su efectivo desarrollo, le sea reconocida la misma posición de autoridad por otros países con mayores costumbres democráticas.

En el circuito de cooperación técnico-política, la mayor autoridad la tienen los países y organizaciones internacionales que más han acumulado conocimiento y experiencia en materia de democracia. Ello, sin embargo, no excluye de dicho circuito a otros países con menor tradición democrática, ya que la democracia es el activo base para la acumulación de capital cultural y político que da un mínimo de autoridad para asistir técnicamente en procesos políticos a otros países. La importancia suprema que dentro de la democracia moderna han adquirido los procedimientos, principalmente electorales, como fuente de la legitimidad de origen de las autoridades gubernamentales de un país así como del reconocimiento de éstas por otros países (democráticos) ha supuesto que cualquier actividad de cooperación interna o externa que otorgue mayor validez sobre la instrumentación de dichos procedimientos sea racionalmente aceptada.

La aceptación por parte de los Estados de permitir la veeduría de actores no nacionales dentro de algunos de sus procesos internos parte del reconocimiento que dichos Estados dan a tales actores para realizar esta actividad (a favor de la democracia). Este reconocimiento se fundamenta en la convicción de que los sujetos que se ofrecen a desarrollar la tarea de veedor cuentan con la respectiva pericia, experiencia y capacidad técnica en la materia. A éstos se les atribuye la tenencia de un capital cultural que otros no poseen y, por tanto, ello los legitima para desempeñar el papel de observador imparcial en escenarios políticos donde no tienen ningún tipo de jurisdicción para consentir o vetar la conducta de los actores involucrados ni los resultados a los que dieron lugar dicha conducta. No obstante, la asistencia que representa las labores de veeduría por parte de parlamentarios extranjeros y funcionarios de

0 Refiriéndose a los “new actors” de la democratización en el plano internacional, BOUTROS-GHALI, destaca que los parlamentarios tienen un lugar indiscutible: “Situated between citizens of States and the community of States, and by definition committed to dialogue, discussion and agreement, parliamentarians are a direct and motive force for democratization at the international level.”, BOUTROS-GHALI, Boutros: “An Agenda for Democratization: Democratization at the Level International”, en HOLDEN Barry (ed.): *Global Democracy: Key Debates*, Routledge, London, 2000, pág. 113.

organizaciones internacionales puede favorecer al receptor de la ayuda si éste está interesado en arrojar (mayor) credibilidad sobre la calidad del evento que fue sujeto de observación internacional.

En el marco de su soberanía, los Estados someten ciertos eventos internos a la observación internacional por lo que representa en términos de racionalidad instrumental dicha veeduría. La asistencia técnica internacional al servicio de procesos políticos, al igual que la que va dirigida a procesos administrativos, plantea una supuesta neutralidad valorativa en su ejecución y en sus productos. La objetividad como principio base de la veeduría es lo que convierte a dicha actividad en un proceso técnico; regido por la observación directa y no participante como método de levantamiento de información. Ello le otorga a esta actividad de cooperación un matiz seudocientífico, cuyo desarrollo se funda en la evidencia empírica que arroja el evento político contemplado. Los Estados reconocen las actividades de observación internacional porque ésta es una labor objetiva, imparcial y sobretodo formal.

El circuito de la cooperación técnico-política se encuentra altamente formalizado. En la actualidad los legisladores de cualquier país no desarrollan labores de veeduría en el extranjero por iniciativa propia, ni tampoco de forma individual. Puede que uno que otro parlamentario sea invitado por alguna organización (de la sociedad civil) de un país en particular para presenciar un determinado evento. Sin embargo, ello no es la regla general. Quienes participan en actividades de observación internacional realizan un servicio concreto siguiendo protocolos formales tanto por parte de la organización que facilita la asistencia como por parte del Estado que la solicita⁰. Los aspectos formales sobre la que descansa la posibilidad de que actores no nacionales, como es el caso de parlamentarios de otros países, puedan ejercer como observadores internacionales la definen los Estados receptores. Son éstos los que cursan la invitación con arreglo a ciertas disposiciones internas.

En función del evento a desarrollar, las respectivas autoridades de un Estado solicitan a través de las instancias correspondientes la participación de un grupo reducido de funcionarios de organizaciones internacionales, de parlamentos regionales, de ONGs o de órganos legislativos de otros países para que estos funcionarios acompañen y registren el evento. Son los Estados los acreditan dicha labor con independencia de las instituciones que se ofrezcan a prestarla. De la misma manera que los Estados contratan o aceptan los servicios de asistencia internacional en materia de reforma institucional que circulan a través del circuito de la cooperación técnica-administrativa, son ellos los que autorizan cualquier actividad de cooperación internacional en procesos políticos internos que puedan brindar un conjunto de agentes e instituciones externas.

El carácter universal que tienen los contenidos y objetivos sobre los que descansa la asistencia técnica internacional al servicio de procesos políticos internos de otros países hace que ésta no sea una actividad exclusiva de los parlamentarios. Es una actividad cada vez más multi-actor e interdisciplinaria, donde los legisladores, sin embargo, siguen manteniendo un gran espacio debido a límites que presenta tal actividad para delegarla; siendo imposible, incluso, su tercerización en consultoras privadas; cuando mucho en organizaciones del tercer sector. El necesario conocimiento y experiencia en la política y en lo político como capital cultural de los sujetos con autoridad –tradicional- para ejercerla lo dificulta. Por otra parte, dicha cooperación está orientada a asuntos reservados, en palabras de Bresser, al “núcleo

0 GOULD, Ron y JACKSON, Christine: *A Guide for Election Observers*, Commonwealth Parliamentary Association, Dartmouth, Aldershot, 1995; GOODWIN-GILL, Guy: *Códigos de conducta para las elecciones*, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 1998; HALLER, Bruno: “Election Observation by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe”, en *Human Rights Law Journal*, vol. 26, n. 5-8, pp. 160-166.

estratégico del Estado”⁰, como son, entre otros, la gestión de procesos electorales, la pacificación y desarme, la tutela y garantía de los derechos humanos, por lo que su externalización supondría desvirtuar la noción público-estatal de los mismos.

La cooperación parlamentaria internacional de naturaleza técnico-política es una actividad cerrada a la intervención de otros sujetos. No es posible que otro actor (privado) sustituya a los principales titulares de la prestación de los servicios de asistencia: los legisladores. Este tipo de cooperación internacional sólo puede considerarse parlamentaria porque su ejecución la realizan aquellos sujetos que poseen la condición de representantes electos de la rama legislativa de los Estados o que ocupan un escaño en algunos de los distintos parlamentos supranacionales o regionales que existen en la actualidad. Lo de menos es la entidad (internacional) que organiza y coordina la asistencia, puede ser el Parlamento Europeo, pero también la OEA, la UNASUR, o la OCSE⁰. Lo que distingue a la cooperación parlamentaria internacional en procesos políticos es la participación directa de los parlamentarios.

La participación en primera línea de los legisladores en tareas de asistencia técnica internacional, como la observación electoral o la verificación de desarmes en zonas postconflictos, ha tendido a ser confundida con otras actividades que también realizan los parlamentarios en el plano internacional y que muchas veces son el puente para el desarrollo de dichas labores de cooperación. Estas otras actividades, de productos menos concretos y basadas en el diálogo interparlamentario, son incluso mucho más antiguas que las operaciones de asistencia técnica que hoy en día despliegan las instituciones parlamentarias internacionales así como los órganos legislativos de un significativo número de países, principalmente, desarrollados. No estamos refiriendo al parlamentarismo internacional y a sus múltiples manifestaciones, de las cuales se ocupan en detalle los siguientes capítulos.

O BRESSER, Luiz Carlos: “La reforma gerencial en la administración pública”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, n. 2, 1997, pp. 421-462. Véase también al respecto: ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (dir.): *Crisis y externalización en el sector público ¿solución o problema?*, INAP, Madrid, 2011, en especial, el trabajo de OLÍAS DE LIMA, Blanca: “Cara y cruz de la externalización”, págs. 45 y ss.

O Véase: CORDENILLO, Raul y ELLIS, Andrew (eds.): *The Integrity of Elections: The Role of Regional Organizations*, IDEA, Stockholm, 2012, en concreto, los capítulos 3 y 5 sobre las experiencias de la UE y de la OEA en misiones de observación electoral.



SEGUNDA PARTE

EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE ASAMBLEA Y LAS CORTES GENERALES

Entre los distintos entornos institucionales de encaje multilateral en los que se desarrolla la participación internacional de los legisladores se encuentran las asambleas parlamentarias internacionales. Éstas representan el fenómeno que definimos como parlamentarismo internacional de asamblea. Aunque la doctrina actual sobre el tema, por lo general, se refiere a dichos entornos institucionales como instituciones parlamentarias internacionales⁰, optamos por hablar de asambleas parlamentarias internacionales para distinguirlas de otras entidades supranacionales (como el Parlamento Europeo) y de otros espacios de encuentro con cierta institucionalidad a través de los cuales también participan internacionalmente los legisladores (a título personal, de forma ocasional o por su condición política-directiva dentro del órgano legislativo al que pertenecen). Estamos aludiendo en este caso, a algunas asociaciones internacionales de parlamentarios, a ciertos foros globales o regionales interparlamentarios y a las conferencias de presidentes de parlamentos; estructuras participativas de las que nos ocuparemos más adelante.

En el ámbito de las asambleas parlamentarias internacionales, la actividad internacional de los parlamentos nacionales ha consistido por lo general en la designación de entre sus miembros de ciertos delegados parlamentarios que vendrían a integrar dichas asambleas y a desarrollar un trabajo acorde con las finalidades de estas últimas. Aunque los primeros antecedentes de estas organizaciones, como ya se ha mencionado antes, se remontan a finales del siglo XIX, no es hasta mediados del XX que comienza entonces la proliferación de este tipo órganos, constituidos básicamente por parlamentarios. Son, por tanto, las instituciones más visibles del parlamentarismo internacional en general y sobre las que existen, dentro de la escasa literatura al respecto, el mayor número de estudios; algunos de ellos, incluso, ya clásicos⁰.

En el caso del parlamentarismo español hay una larga trayectoria histórica de actuación en este tipo de organismos, la cual rebasa con creces el período de estudio. No nos estamos refiriendo sólo a la participación parlamentaria de España en la Primera Conferencia Interparlamentaria de 1889 en París que dio lugar a la fundación de la UIP⁰, sino también a la fundación e impulso a comienzos del siglo XX de otro ejemplo de parlamentarismo internacional de asamblea como fue la experiencia de la Unión Parlamentaria

O KLEBES, Heinrich: "Les institutions parlementaires internationales", en *Revue Generale de Droit International Public*, Tome 92, vol. 4, 1988, pp. 815-880; JASKIERNIA, Jerzy: *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, Osrodek Informacji Rady Europy, Warsaw, 2003; ECOBESCU, Nicolae y VOICU, Ioan: *Parliamentary Diplomacy: Founding Documents and Rules of Procedure of International and Regional Parliamentary Assemblies*, Romanian Institute of International Studies, Bucharest, 2005; EVANS, Paul y SILK, Paul: *The Parliamentary Assembly: Procedure and Practice*, 10th ed. Council of Europe, Strasbourg, 2008.

O GINESTET, Pierre: *L'Assemblée Parlementaire Européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 1959; KENNETH, Lindsay: *European Assemblies: The Experimental Period*, Stevens & Sons, London, 1960; KAPTEYN, P.J.G.: *L'Assemblée commune de la Communauté du Charbon et de l'Acier: Un essai de parlementarisme européen*, Sythoff, Leyden, 1961; REUTER, Paul: *Organisations européennes*, Presses Universitaires de France, Paris, 1965; HOVEY, J. Allan: *The Superparliaments: Interparliamentary Consultation and Atlantic Cooperation*, Praeger, New York, 1966.

O Véase al respecto: BELAÚSTEGUI FERNÁNDEZ, Alejandro: "Arturo de Marcoartu, notable político español, luchador incansable por la Paz y promovedor del arbitraje internacional en el siglo XIX", en *Revista de las Cortes Generales*, n. 67, 2006, pp. 487-496.

Hispanoamericana⁰. Junto a estas primeras organizaciones, con presencia de “grupos” parlamentarios españoles, surgirían en décadas posteriores otras con las que también las Cortes Generales establecerían relaciones, especialmente desde la llegada de la democracia en 1978 y con el ingreso del país a la CEE en 1986.

Tanto pasadas como recientes, las relaciones interparlamentarias internacionales del órgano legislativo español ha sido un aspecto de poca atención dentro de la doctrina. En buena medida ello se ha debido al hecho de haberse sólo considerado el papel de las Cortes Generales en la política exterior del Estado. En cuestiones internacionales, se ha descuidado la naturaleza como organización de las Cortes, que gozando de una autonomía funcional, han desarrollado relaciones institucionales con un conjunto de asambleas parlamentarias internacionales en el marco de tratados firmados por el Estado español o por acuerdos propios con estas organizaciones. Algunas de estas relaciones, cuando mucho, han venido siendo recogidas en ciertos trabajos aparecidos en la última década, pero sin que en ellos haya habido mayor reflexión teórica al respecto.

Con el propósito de contribuir a llenar dichos vacíos doctrinales y empíricos, en esta segunda parte del trabajo, definiremos, en primer lugar, los distintos ámbitos multilaterales de internacionalización de la institución parlamentaria que tienen un carácter permanente. Hay que recordar, tal como se mencionó en el tercer capítulo, que la actividad de los legisladores más allá del Estado-Nación se desarrolla en espacios institucionales de diversa naturaleza (parlamentos supranacionales y regionales, asambleas internacionales, conferencias, grupos de amistad, etc.) algunos de cuales le otorgan a dicha actividad una condición formal, regular y sistemática en el tiempo. De los dos tipos de ámbitos multilaterales que tiene el parlamentarismo internacional, en esta oportunidad nos ocuparemos únicamente del que tiene una condición permanente, dejando para capítulos posteriores el de tipo ocasional.

En segundo lugar, en esta sección, nos centramos en analizar la relación de las Cortes Generales con las distintas asambleas parlamentarias internacionales y no en el trabajo realizado por las distintas delegaciones parlamentarias españolas en el seno de estas asambleas, ya que esto último representaría otro objeto de estudio muy distinto al establecido en esta investigación, cuyo interés está puesto en determinar las actividades internacionales de las Cortes y describir sus rasgos políticos e institucionales. Desplazar el análisis hacia el desempeño de las delegaciones de legisladores españoles en las asambleas parlamentarias internacionales obligaría a situar la experiencia española del parlamentarismo internacional en el ámbito de estas instituciones (aunque las unidades de observación sean las delegaciones compuestas por miembros del parlamento español) y no en el espacio de las Cortes Generales.

Pese a que las organizaciones de composición parlamentaria, tanto supranacionales como internacionales, las agrupa el hecho de que ambas son, a final de cuentas, estructuras permanentes para la participación formal de legisladores, la manera como los parlamentos nacionales, y en particular las Cortes Generales, están relacionadas con ellas es distinto en función de si estas instituciones multilaterales pertenecen al ámbito del parlamentarismo supranacional o al del parlamentarismo internacional. En el siguiente capítulo nos ocuparemos de definir estos dos tipos de instituciones para después ajustarnos en los capítulos

0 VEHILS, Rafael: *Delegación parlamentaria para las relaciones con América y Unión Interparlamentaria Hispanoamericana*, Casa de América-Mercurio, s.a., Barcelona, 1915; UNIÓN PARLAMENTARIA IBERO-AMERICANA COMITÉ ESPAÑOL: *Reglamento del Comité Español y proyecto de bases orgánicas de la Unión*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1919. Sobre los orígenes de la Unión Interparlamentaria Hispanoamericana, véase también: DALLA-CORTE CABALLERO, Gabriela: “Prácticas asociativas y Estado oligárquico: Los proyectos productivos y mercantiles de la Casa de América de Barcelona en el Cono Sur (1920-1930)”, en GUTIÉRREZ ESCUDERO, Antonio y LAVIANA CUETOS, María Luisa (coords.): *Estudios sobre América: Siglos XVI-XX*, Asociación Española de Americanistas, Sevilla, 2005, pp. 1641-1658.

cinco y seis, a describir sólo las relaciones que respectivamente ha establecido el Parlamento español con aquellas instituciones multilaterales permanentes del parlamentarismo internacional. Nos limitamos a estas últimas, porque las relaciones de las Cortes Generales con la principal institución de participación supranacional de los parlamentarios, como lo es el Parlamento Europeo, se encuentra, por lo general, bastante documentada⁰.



⁰ Puede consultarse, entre otros, a: DARANAS PELÁEZ, Mariano: *Los Parlamentos nacionales de la Europa comunitaria y el Parlamento Europeo*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, D.L., Madrid, 1985; BASSOLS COMA, Martín: “Delegación legislativa y derecho comunitario: del control de los decretos legislativos por la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de las Cortes Generales”, en VV.AA.: *Actualidad y perspectiva del Derecho Público a finales del siglo XX: Homenaje al profesor Garrido Falla*, Universidad Complutense, 1992, pp. 357-398; GIL-ROBLES GIL-DELGADO, José María (dir.) y ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (coord.): *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, Madrid, 1997; VICIANO PASTOR, Roberto: “La Comisión Mixta para la Unión Europea: algo más que un mero instrumento de control parlamentario”, en *Parlamento y Constitución*, n. 3, 1999, pp. 69-96; GIL IBÁÑEZ, Alberto: “Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: ¿primer y cuarto poder?”, en BECERRIL ATIENZA, Belén y BENEYTO PÉREZ, José María (coord.): *El Gobierno de Europa: Diseño institucional de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2003, pp. 191-236; BUENO Y VICENTE, José Miguel: *La Contribución de las Cortes Generales a la integración europea, 1986-2004*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006; ZILLER, Jacques: *El Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales*, CEU, Instituto de Estudios Universitarios, Madrid, 2007; MATIA PORTILLA, Francisco Javier: “Democracia y representación en la Unión Europea: el papel de los parlamentos nacionales en el marco de la Unión Europea”, en CARMONA CONTRERAS, Ana M. (ed.): *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, Aranzadi, Pamplona, 2008, pp. 127-148; FERRER MARTÍN DE VIDALES, Covadonga: “La Comisión Mixta para la Unión Europea. Sus nuevas competencias tras el Tratado de Lisboa y la influencia de los factores constitucionales del Estado español en su eficacia”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año, 17, n. 45, 2013, pp. 631-658.



CAPÍTULO 4. LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES PERMANENTES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS FUERA DE LAS FRONTERAS NACIONALES

La participación (formal) de los legisladores fuera de los límites de los Estados se desarrolla en espacios institucionales de distinta índole. Algunos de estos espacios pueden ser encuentros ocasionales, celebrados en formato de conferencias o congresos, que se organizan en función de una temática en particular, mientras que en otros casos son asambleas que constan de una estructura de organización fija, muchas de ellas establecidas a través de tratados internacionales. Sin entrar a ponderar la importancia entre ambos tipos de entornos institucionales, ni tampoco detenernos en proyecciones de naturaleza teleológica que los sitúe como estadios iniciales o intermedios de entidades finales con capacidades legislativas, nos interesa en este momento centrar la atención específicamente en aquellos espacios institucionales de participación internacional de los parlamentarios que poseen un carácter permanente.

Cuando hablamos de espacios institucionales de tipo permanente para la participación de los parlamentarios en el plano exterior, o mejor dicho, de instituciones multilaterales permanentes de participación parlamentaria internacional, nos estamos refiriendo a organizaciones que ofrecen y canalizan de manera formal una participación regular de los legisladores fuera del ámbito doméstico (nacional o sub-nacional) que circunda al Estado. Generalmente, la literatura que habla de instituciones parlamentarias internacionales, dando por descontado que estas se encuentran integradas por parlamentarios, ha prestado poca atención a cómo se configura la participación de estos en dichas instituciones⁰. Este asunto ha sido secundario tanto en los estudios que se han ocupado de analizar las características y el desarrollo institucional de las mismas, como en aquellos análisis que se han esforzado por establecer el alcance y la finalidad que estas cumplen dentro del escenario internacional.

En este capítulo abordamos los diversos espacios multilaterales de internacionalización de la institución parlamentaria que presentan un carácter permanente. Con arreglo a la evolución actual del fenómeno, se establece una separación entre aquellos entornos institucionales para la participación parlamentaria que tienen o han alcanzado un nivel supranacional y aquellos que poseen un nivel internacional como rasgo definitivo. Se plantea que si bien ambos entornos institucionales ofrecen una participación estructurada y constante de los legisladores fuera de las fronteras nacionales, dicha participación adopta características distintas en función del nivel (internacional o supranacional) en que se desarrolla. Ello se traduce en que no todo el parlamentarismo de asamblea que tiene lugar más allá de los límites del Estado es internacional; también puede ser supranacional.

⁰ KRAFT-KASACK, Christiane: "Transnational parliamentary assemblies: a remedy for the democratic deficit of international governance?", en *West European Politics*, vol. 31, n. 3, 2008, pp. 534-557;

4.1 LA PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL Y SUPRANACIONAL DE LOS PARLAMENTARIOS

La finalidad que pueden tener las instituciones parlamentarias internacionales: directiva legislativa o, consultiva y de cooperación, está relacionada en cierta medida con el tipo de participación de los parlamentarios en dichos entornos institucionales permanentes de naturaleza internacional. Éste es un aspecto muy importante dentro del fenómeno de internacionalización del parlamentarismo. A diferencia de las iniciativas personales de incursión internacional que a lo largo de la historia han tenido algunos legisladores, las cuales han evidenciado como realidad la participación informal, episódica e individual de los parlamentarios en el terreno internacional, existe también otro tipo de participación de carácter formal, estable e institucional que se desarrolla en el marco de unos determinados organismos internacionales de composición parlamentaria, cuyas características institucionales vienen a determinar la manera de participación en los mismos.

El argumento principal sobre el fenómeno del parlamentarismo internacional de asamblea es que las relaciones internacionales de los parlamentos nacionales y, por ende de las Cortes Generales, varían en función del tipo de entorno institucional de participación internacional de los parlamentarios. Siguiendo este razonamiento, dentro del universo de las instituciones parlamentarias internacionales encontramos que existen dos clases de espacios institucionales de participación parlamentaria: uno de carácter supranacional y otro de carácter internacional (cuadro 3). El primero se expresa de manera emblemática en el caso del Parlamento Europeo (aunque hay otros ejemplos) al ser órgano parlamentario de la estructura gubernamental de la UE, mientras que el segundo se manifiesta en un conjunto de organizaciones internacionales compuestas por legisladores pertenecientes a parlamentos nacionales.

CUADRO 3
ESPACIOS MULTILATERALES PERMANENTES DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA

Nivel respecto al Estado	Tipo de organización	Finalidad de la organización	Origen de la participación de los legisladores	Forma de participación de los legisladores	Tipo de internacionalización
Supranacional	Parlamentos Regionales	Órganos de Integración	Elección de primer grado (sufragio universal)	Representación política de los ciudadanos de un Estado	Parlamentarismo Supranacional de Asamblea
Internacional	Asambleas Parlamentarias Internacionales	Órganos de Cooperación	Elección de segundo grado (designación por los parlamentos nacionales)	Delegación parlamentaria internacional de órganos legislativos	Parlamentarismo Internacional de Asamblea

Fuente: Elaboración propia

Clasificar los diversos ámbitos institucionales de la participación internacional de los parlamentarios ha sido siempre una tarea ardua, al punto que no existe acuerdo en la literatura sobre este asunto. Aunque la mayoría de los autores hablan en términos generales de instituciones parlamentarias internacionales, sobre las mismas han establecido una gran variedad de criterios de clasificación (origen, estructura, composición interna, radio de acción, etc.), que hace difícil ubicar el principal elemento vertebrador de este tipo de instituciones. Por citar sólo un ejemplo, la distinción que hace Cutler al hablar de “formaciones parlamentarias internacionales” entre unas “exclusivamente parlamentarias” y otras “no

exclusivamente parlamentarias”⁰, poniendo como muestra de estas últimas al Parlamento Latinoamericano, hace saltar por los aires el relativo consenso dentro de la doctrina en torno a que el aspecto básico de estas organizaciones es que están conformadas por legisladores⁰.

Como alternativa a los habituales patrones de clasificación de las llamadas instituciones parlamentarias internacionales, en este trabajo optamos por una lógica inductiva que toma como hecho particular el modo de participación internacional de los parlamentarios, el cual está claro viene determinado por las características institucionales de cada una de las distintas organizaciones parlamentarias en las que estos podrían participar. En este sentido, cuando se trata de organizaciones parlamentarias que se encuentran fuera de los límites del Estado, las formas institucionales en que se da la participación internacional de un parlamentario son principalmente de dos tipos: i) mediante su elección directa por parte del cuerpo electoral como representante supranacional y ii) a través de su designación por el parlamento nacional como integrante de delegaciones parlamentarias internacionales permanentes⁰. Esto supone que la participación de los parlamentarios puede tener o bien un alcance supranacional o uno internacional, y en algunas ocasiones ambos, de manera superpuesta.

Cada una de estas formas de participación internacional de los parlamentarios corresponde con un tipo de entorno institucional distinto. El primer tipo de participación parlamentaria multilateral se desarrolla en el ámbito supranacional (v.g. PARLACEN, PARLATINO) mientras el segundo tipo de participación se manifiesta en el ámbito internacional (v.g. la Unión Interparlamentaria, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN). Inclusive, la particularidad de ambos de modos de participación y sus respectivos espacios institucionales está en que desde el propio ámbito del parlamentarismo supranacional, se podría desarrollar, como de hecho ha venido sucediendo en el caso de las relaciones del Parlamento Europeo con órganos legislativos de países no comunitarios, una especie de desdoblamiento de la participación internacional de los parlamentarios, dando cabida a relaciones internacionales, pero en este caso, de los parlamentos supranacionales⁰.

La existencia de diversos ámbitos institucionales de participación internacional de los legisladores, también había sido anunciada por Vitta en 1960 dentro de su tesis sobre el parlamentarismo internacional, cuando señalaba que junto a este último también se levantaba

O CUTLER, Robert M.: “The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of Influence in World Society”, en SMITH, Gordon S. y WOLFISH, Daniel (eds.): *Who Is Afraid of the State? Canada in a World of Multiple Centres of Power*, University of Toronto Press, Toronto, 2001, pp. 201-229.

O CUTLER, así como excluye al Parlamento Latinoamericano por tratarse de una institución que, según él, incorpora entre sus miembros a ex parlamentarios, también deja fuera de su clasificación a la UIP, a la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, a la Asociación Internacional de Parlamentos de Lengua Francesa y a la Unión Parlamentaria Islámica. Estas exclusiones responden a una tipología muy limitada de las instituciones internacionales parlamentarias que este autor ha construido sobre la base de tres criterios, a saber: “regionally based, general-purpose, restricted-membership”.

O Existe un tercer modo de participación parlamentaria multilateral, en cierta medida institucionalizada: por adscripción personal del mismo legislador como miembro de algunas asociaciones parlamentarias internacionales, tales como Parlamentarios por la Educación (ParlaRed) o el Consejo Internacional de Parlamentarios Judíos (ICJP, por sus siglas en inglés); pero en este caso, se trata de una iniciativa privada del parlamentario, la cual adquiere un carácter institucional a partir de su membresía en dichas asociaciones.

O Véase al respecto: GIL GUTIÉRREZ, Cintia: “Las relaciones entre parlamentarios en el contexto de la Comisión Mixta Unión Europea-México”, en STAVRIDIS, Stelios; DIAMINT, Rut y GORDÍN, Jorge (coords.): *América Latina-Unión Europea/Unión Europea-América Latina: integración regional y birregionalismo*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2012, pp. 221-237; VELASCO PUFLEAU, Mónica: “La Comisión Mixta UE-México y el control parlamentario de las relaciones bilaterales”, en HUACUJA ACEVEDO, Luis (ed.): *XIII Reunión de la Comisión Mixta México-Unión Europea*, Fundación Friedrich Naumann, México, D.F. 2012, pp. 8-17.

uno de tipo *sovranazionale*⁰. Para este autor, dentro del grupo de órganos de composición parlamentaria que hacían su aparición durante los primeros años del movimiento de integración europea, había que distinguir entre los que tienen una “procedura parlamentare de tipo europeo unificato e tracce della prassi propria delle conferenze diplomatiche...” y la entonces Asamblea Parlamentaria Europea. La diferencia, con respecto a esta organización (que hoy en día es el Parlamento Europeo), ya estaba en el “...rinforzato carattere parlamentare di questa Assemblea quanto alla sua composizione, allo statuto dei suoi membri ed alla sua procedura.”.

En cuanto entornos institucionales diferentes, por una parte, el parlamentarismo supranacional, estaría encarnado en la Asamblea Parlamentaria Europea, que se convertiría tiempo después en el Parlamento Europeo, mientras que, por otra parte, el parlamentarismo internacional de corte europeo, quedaría representado por los restantes órganos de composición parlamentaria, encabezados, en principio, por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y la Asamblea Parlamentaria de la UEO. Estas entidades, y otras que surgirían posteriormente, tales como la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea, han formado parte del conjunto de instituciones multilaterales para la participación internacional de los parlamentarios con las cuales las Cortes Generales han establecido y mantenido relaciones una vez instaurada la democracia e incorporada España dentro del proceso integración europea.

Como no todo es informal, ni eventual, ni mucho menos personal, en lo que atañe a la participación internacional de los legisladores, intentar calificar dicha participación con el término diplomacia parlamentaria es cuando menos una descripción muy limitada. El hecho de que de los parlamentarios cuenten con ciertos entornos institucionales que dan formalidad a su actuación internacional pone al descubierto otra de las tantas dificultades de este concepto para intentar analizar la internacionalización de la institución parlamentaria. Por más que en la literatura actual se pretenda utilizar el término diplomacia parlamentaria para definir la actividad internacional de los parlamentos y de los legisladores como algo principalmente informal y no oficial, la realidad es que mucha de esta actividad está institucionalizada formalmente. Al tratarse de un fenómeno que ha tenido como epicentro a la figura del parlamento, no ha sido la diplomacia la que se ha estado parlamentarizando, sino el parlamentarismo el que en este caso se ha venido internacionalizando (también de una manera formal e institucional).

En el estudio de la institucionalización de la participación internacional de los legisladores, la clásica tesis de Vitta, sobre la existencia de un parlamentarismo supranacional y otro de tipo internacional, parece ofrecer mayor capacidad explicativa. Aunque pueda tender hacia una visión un tanto estructural-funcionalista de la actuación de los parlamentarios en el plano internacional, esta tesis, al haber diferenciado originariamente en dos niveles el proceso de internacionalización de la institución parlamentaria, sirve de base teórica para registrar en la actualidad otras distinciones que han aparecido a partir del desarrollo institucional de ambos niveles durante los últimos sesenta años. Lejos de posiciones evolucionistas que sugieran a una de estas formas de parlamentarismo como antesala de la otra, el desarrollo respectivo que han tenido dichas modalidades ha puesto al descubierto al menos dos grandes diferencias relacionadas con el papel que pueden llegar a alcanzar las instituciones pertenecientes a uno u otro nivel y con los mecanismos para la participación de los parlamentarios que pueden llegar a darse en cada caso.

0 VITTA, Edoardo: “Nuove forme di parlamentarismo internazionale e sovranazionale”...*op.cit.*, p. 25.

Una primera muestra de la distancia que separa ambos niveles, se expresa en el avance alcanzado por el Parlamento Europeo como órgano legislativo, lo cual marca una diferencia fundamental sobre las dimensiones y fines que pueden llegar a tener algunas instituciones del parlamentarismo supranacional con respecto a aquellas del parlamentarismo internacional, como por ejemplo, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, cuyas capacidades y propósitos se encuentran en el plano consultivo. Esta diferencia más que situar una jerarquía entre unas y otras en función de sus potencialidades, plantea es una división y reparto de los diversos ámbitos de actuación de una gran variedad de instituciones y órganos de estructura y composición parlamentaria que están situados por encima de las fronteras nacionales. Además, está el caso de que (todavía) la mayoría de las instituciones del parlamentarismo supranacional no han pasado de tener una función consultiva a lograr una capacidad directiva legislativa, estando por ello en similares condiciones que las instituciones de parlamentarismo internacional.

El otro elemento que está distinguiendo de manera progresiva a las instituciones supranacionales de composición parlamentaria de las instituciones del parlamentarismo internacional reside en los mecanismos de participación de los legisladores, es decir, cómo se convierten éstos en integrantes de dichas asambleas una vez que el Estado del cual son originarios pasa a ser miembro de tales instituciones multilaterales. En el caso de las organizaciones del parlamentarismo supranacional, existe una tendencia (democratizadora) cada vez mayor a la elección de primer grado como mecanismo de designación de los parlamentarios, la cual contrasta, más bien, con el segundo grado que rige en las organizaciones del parlamentarismo internacional, donde son los órganos legislativos estatales quienes eligen a los parlamentarios nacionales que van a integrar las instituciones de este último.

La elección de primer grado como mecanismo para designar a los parlamentarios de ciertas instituciones del parlamentarismo supranacional comenzó con el caso del Parlamento Europeo en 1979, pero se ha extendido también a otras como el PARLACEN y el PARLATINO. Se trata de parlamentarios supranacionales (“eurodiputados” o “parlatinos”), que son elegidos por el cuerpo electoral para representar a los ciudadanos dentro de dichas instituciones por un período de tiempo determinado. Son cargos públicos de libre elección y con un mandato representativo, de manera que cualquier ciudadano dentro de su respectivo Estado puede postularse como candidato, lo cual supone someterse a las mismas dinámicas de competición interpartidista que caracteriza a una contienda electoral, donde se expresan orientaciones ideológicas y se presentan propuestas y programas ante los votantes y, lo más importante aún, el ejercicio de estos cargos (y la opción política de quienes los ostentan) está sujeto en teoría a una valoración retrospectiva por parte del elector al momento de la renovación de los mismos.

No sucede lo mismo cuando se trata de la designación de los parlamentarios que integran las instituciones del parlamentarismo internacional, en cuyo caso tienen un papel central los parlamentos nacionales mediante una elección de segundo grado. A diferencia de la elección directa de la que cada vez más son objeto los parlamentarios supranacionales, la elección de los legisladores nacionales que formarían parte de las instancias multilaterales permanentes del parlamentarismo internacional se fragua en el seno del poder legislativo estatal. De entre sus miembros, salen los diputados y senadores que participarían formalmente en estas instancias internacionales por el tiempo que dure la legislatura. Es una especie de encargo institucional para el cual son escogidos un número determinado de legisladores, (principalmente, en función del peso político que tienen los partidos en las cámaras), quienes constituyen una delegación nacional, en la que sus miembros, en la mayoría casos, deben

compaginar esa labor adicional de perfil internacional con su actividad parlamentaria regular dentro del órgano legislativo.

Es importante reiterar que en cuanto a los mecanismos de elección para la participación internacional de los legisladores también estamos hablando de tendencias diferenciadoras (no concluidas y expuestas a la complejidad actual de los finales abiertos) entre el parlamentarismo supranacional y el parlamentarismo internacional. Hoy en día, existen aún, muchas entidades multilaterales de la primera de estas modalidades de internacionalización de la institución parlamentaria en las que la elección de los parlamentarios continúa siendo de segundo grado, con lo cual la distinción en este aspecto con respecto a las instituciones del parlamentarismo internacional es prácticamente nula. Al margen de cualquier discusión que esto pudiera despertar, sobre los posibles “déficits democráticos” de ambas formas de parlamentarismo, nuestro interés se centra en describir las formas de participación institucional que tienen los parlamentarios en las estructuras permanentes derivadas de una internacionalización de la figura del parlamento y no en abordar hasta qué punto son adecuadas o no dichas formas de elección; cuestión que escapa a los límites de este estudio.

Como poseedores en el ámbito supranacional de un mandato representativo dado por el voto directo de los ciudadanos o como delegados designados por su respectivo órgano legislativo nacional, los parlamentarios participan formalmente en unas entidades supranacionales e internacionales permanentes que se caracterizan por tener una estructura de asamblea, cuyos rasgos institucionales, y el desarrollo progresivo de estos, han determinado tales modos de participación dentro de las mismas. Aunque pueda decirse que dicha participación en ambos casos se reduce al final a una actuación internacional de los parlamentarios, está el hecho de que no todas las organizaciones internacionales de composición parlamentaria son supranacionales, lo cual establece una distinción importante que implica situar por un lado a las instituciones parlamentarias supranacionales y por otro lado a las instituciones multilaterales permanentes del parlamentarismo internacional.

4.2 LAS INSTITUCIONES DEL PARLAMENTARISMO SUPRANACIONAL

Como un género específico de la internacionalización de la figura del parlamento, el parlamentarismo supranacional está representado por aquellas organizaciones compuestas por legisladores, las cuales forman parte de una estructura institucional a través de la cual un conjunto de Estados se han integrado (como una comunidad o región) mediante la transferencia a dicha estructura de cierta soberanía. Con arreglo a su finalidad principal, las instituciones del parlamentarismo supranacional, se encuentran, siguiendo a Pastor Ridruejo, dentro de “aquellas organizaciones, que pudieran llamarse de *integración*, cuyos órganos reciben de los miembros competencias tradicionalmente comprendidas dentro de los poderes soberanos de los Estados, a cuyo ejercicio éstos renuncian”⁰.

Dentro de los distintos proyectos de integración regional, surgidos a partir de la segunda mitad del siglo XX, como el de la Comunidad Europea, el de la Comunidad Andina, o más recientemente, como el de MERCOSUR, han hecho su aparición un conjunto de órganos de integración, siendo los de mayor resonancia y visibilidad los llamados parlamentos regionales o supranacionales⁰. En cada uno de estos procesos de integración, la transferencia de competencias importantes por parte de los Estados miembros a dichos cuerpos parlamentarios

0 PASTOR RIDRUEJO, José A.: *Curso de Derecho internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 17ª edición. Editorial Tecnos, Madrid, 2013, pág. 674, cursivas del autor. Por su parte, DIEZ DE VELAZCO también define a estas organizaciones como “organizaciones de integración o de unificación”, porque: “Se produce en ellas una verdadera transferencia de competencias soberanas en favor de sus instituciones...”, DIEZ DE VELAZCO, Manuel: *Las organizaciones internacionales*, 15ª edición, Tecnos, Madrid, 2008, pág. 52.

así como a otros órganos regionales o comunitarios es lo que ha definido la transición de estos últimos hacia auténticas instancias de poder supranacional; situación hasta estos momentos sólo alcanzada en el caso de las instituciones de la Unión Europea. Esto quiere decir que cualquier organización internacional de carácter supranacional, incluyendo las compuestas por parlamentarios, van adquiriendo dicho atributo conforme puedan imponer sus decisiones a los Estados miembros.

Las distintas experiencias de integración regional han demostrado que el carácter supranacional de sus órganos no es algo nato, sino una condición que se va formando dependiendo de las concesiones de autoridad que (por medio de tratados) vayan haciendo los Estados a dichos órganos de integración y del poder de decisión que los mismos Estados miembros les otorguen a estos órganos para ejercerla. Esa capacidad de algunas instituciones internacionales de imponer sus decisiones de manera directa sobre los Estados las distingue del resto de organizaciones del sistema internacional actual⁰, incluso sirve tanto para fijar los límites de poder supranacional de algunas de éstas así como para identificar en otras los estadios de supranacionalidad en que se encuentran dentro de su trayectoria de desarrollo institucional⁰.

En el universo de las organizaciones internacionales, estén compuestas por parlamentarios o por representantes de la rama ejecutiva de los Estados, la supranacionalidad es el resultado final de un diseño institucional correspondiente, por lo general, con un régimen de integración de Estados, pero que comienza con organizaciones, en principio, básicamente interestatales. La posible evolución de éstas hacia la supranacionalidad está, por tanto, dentro de un esquema de integración regional y no fuera. Sin embargo, este criterio está ausente en prácticamente todos los estudios que tratan el fenómeno de la internacionalización de los parlamentos como diplomacia parlamentaria, donde la mayoría de los análisis se limitan a señalar a las organizaciones internacionales compuestas por parlamentarios como instituciones parlamentarias internacionales, sin despejar la condición supranacional que dentro del conjunto tienen (o pueden llegar a alcanzar) algunas de estas instituciones.

Bajo el concepto de diplomacia parlamentaria, los análisis han optado por destacar sólo el papel de las organizaciones integradas por parlamentarios como entidades de cooperación, descuidando aquellas distinciones clásicas (aún vigentes), basadas en el poder o no de las organizaciones internacionales, tal como señaló Reuter, para “ligar a los Estados en materias importantes, o por procedimientos que afectan a las funciones superiores del Estado (legislación, ejecución por coacción, justicia).”⁰. Lejos de este tipo de consideraciones, las lecturas actuales sobre la internacionalización de la institución parlamentaria, plantean exclusivamente el fenómeno en términos de diversificación de los ámbitos de cooperación

0 ÁLVAREZ MACÍAS, María Victoria: “Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur”, en *Colombia Internacional*, n.74. 2011, pp. 207-229.

0 Al respecto, NEILA HERNÁNDEZ, en su definición de organización supranacional destaca que: “Un aspecto esencial que la diferenciaría de las instituciones y organizaciones puramente intergubernamentales o interestatales radicaría en el sistema de toma de decisiones. En éstas, la pervivencia del derecho de veto o la cultura de la unanimidad –en manos de grandes potencias- tendría una amplia esfera de aplicación. En las organizaciones de naturaleza supranacional, aunque persista la cultura del veto para cuestiones muy precisas, se optaría por fórmulas que implicarían una transferencia de soberanía más amplia por parte de los Estados, como el sistema de decisión por mayoría cualificada.”, NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: “Supranacionalidad”, en PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *Diccionario de la relaciones internacionales y política exterior*, Ariel, Barcelona, 2008, Pág. 929.

0 PEREIRA COUTINHO, Luis: “El desarrollo de la supranacionalidad: algunos apuntes”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 9, n. 18, 2012, pp. 199-213.

parlamentaria internacional, conformándose con mencionar a la integración regional como uno de estos ámbitos.

El problema no está en que se asuma como criterio general a la cooperación para clasificar a las organizaciones internacionales compuestas por parlamentarios, de hecho, existe una categorización de este tipo en la doctrina sobre instituciones internacionales⁰; la cuestión radica en que los estudios que han trasladado el término diplomacia parlamentaria al terreno de los órganos internacionales integrados por legisladores, si bien sitúan a algunas de estas organizaciones como de integración, no abordan el carácter supranacional de las mismas como un elemento distintivo con respecto a otros organismos internacionales también de composición parlamentaria. Una distinción que está definida por la posibilidad de las primeras de alcanzar más poder conforme disminuye la soberanía de los Estados por cederles parte de su autoridad.

La noción de supranacionalidad y su correspondiente diferenciación del concepto de internacionalidad es una tesis bastante extendida y consolidada dentro del derecho internacional⁰, la cual muy pocos autores han aplicado para distinguir las organizaciones internacionales de composición parlamentaria⁰. En esta reducida línea de análisis, una de las primeras interpretaciones fue desarrollada, como ya habíamos mencionado, por Edoardo Vitta, quien, al mismo tiempo que acuñaba el concepto de parlamentarismo internacional, introducía también el de parlamentarismo supranacional para referirse otra forma de parlamentarismo; la que se da en el marco de las comunidades supranacionales.

Con un espíritu muy visionario en torno al futuro de la Asamblea Parlamentaria Europea surgida en 1957⁰, Vitta, por aquel entonces, llamó la atención sobre el perfil supranacional que

O REUTER, Paul: *Instituciones Internacionales*, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1959, pág. 252. Sobre esta distinción, señala éste que: “Se ha tratado a veces de precisarla, por lo menos, en el vocabulario, distinguiendo las organizaciones a base de *cooperación* y las fundadas en una *integración*; calificándose a veces a estas últimas de *supranacionales*. Los autores buscan, en efecto, desde fecha bastante antigua otro adjetivo que el de “internacional” para puntualizar que la organización sobrepasa el plan de “coordinación” por el de la “subordinación de los Estados”, pág. 253, cursivas del autor.

O Por su parte, PASTOR RIDRUEJO, en la clasificación que hace de las organizaciones internacionales, propone como uno de los criterios el método de cooperación. Según este criterio, habrían entonces, organizaciones internacionales de coordinación, de control, operacionales y de integración. Véase, PASTOR RIDRUEJO, *op. cit.*, pág. 670 y ss.

O Véase al respecto, REUTER, Paul y COMBACAU, Jean: *Institutions et Relations Internationales*, Presses Universitaires de France, Paris, 1980, pág. 292 y ss.; RUBIO LLORENTE, Francisco: “La integración supranacional”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y CLAVERO ARÉVALO, Manuel (dir.): *El derecho público de finales del siglo: una perspectiva iberoamericana*, Civitas, Madrid, 1997, pp. 721-738; TORRES DEL MORAL, Antonio: “Del Estado absoluto al supranacional e internacionalmente integrado”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año. 9, n. 18, 2012, pp. 19-41.

O SARIKAKIS, Katharine: *Powers in Media Policy: The Challenge of the European Parliament*, Peter Lang, New York, 2004, en concreto, pág. 167; LIEBERT, Ulrike: “Democracy Beyond the State: Assessing European Constitutionalisation”, en LIEBERT, Ulrike; FALKE, Josef y MAURER, Andreas (eds.): *Postnational Constitutionalisation in the New Europe*, Nomos, Baden-Baden, 2006, pp. 249-276; SCIORTINO, Antonella: “La nueva gobernanza económica europea y el papel de los parlamentos nacionales”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 18, 2012, pp. 131-163; COSTA, Olivier; DRI, Clarissa y STAVRIDIS, Stelios (eds.): *Parliamentary Dimension of Regionalization and Globalization: The role of Inter-parliamentary Institutions*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013.

O La Asamblea Parlamentaria Europea tuvo como antecedente a la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), constituida en 1951. Para un análisis sobre la génesis y transformación de la Asamblea Común de la CECA en la Asamblea Parlamentaria Europea, véase: GUERRIERI, Sandro: “The Start of European Integration and the Parliamentary Dimension: the Common Assembly of the ECSC (1952-1958)”, en *Parliaments, Estates & Representation*, vol. 28, n. 1, 2008, pp. 183-193; o, del mismo autor: “Una burocracia parlamentaria supranacional: La Secretaría General del Parlamento Europeo (1952-1979)”, en REPETO GARCÍA, Diana (coord.): *Las Cortes de Cádiz y la Historia Parlamentaria*, Universidad de Cádiz, Servicio de Publicaciones, Cádiz, 2012, pp. 845-855.

adquiría esta asamblea como órgano de las Comunidades Europeas en comparación con otros órganos internacionales también integrados por parlamentarios, como era el caso de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, fundada en 1949; de estricta cooperación interestatal y cuyos miembros representaban a los respectivos Estados y no al cuerpo electoral. A partir de un análisis de los estatutos para la época de ambas instituciones parlamentarias, este autor manifestaba que:

Cominceremo col ricordare per via di paragone che l'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa è, bensì, contraddistinta dall'origine parlamentare dei suoi membri ma che questi, nonostante che godano di fatto della libertà di esprimersi in base al proprio modo di vedere individuale, sono tuttavia considerati dallo Statuto come «rappresentanti» dei rispettivi Stati. Invece i membri dell'Assemblea Parlamentare Europea «rappresentano i popoli degli Stati» riuniti nelle varie Comunità.⁰

Aunque los procesos de cambio experimentados por las Comunidades Europeas en las décadas siguientes confirmaron la tesis de Vitta, ésta, en principio, fue aventurada y entusiasta en lo que se refiere al proyecto inicial de integración europea como experiencia supranacional. En rigor, los elementos empíricos con que contaba Vitta en aquel momento eran de por sí insuficientes para definir a la Asamblea Parlamentaria Europea como un auténtico caso de institución supranacional⁰. No obstante, su planteamiento original destacaba a la supranacionalidad como la tendencia de desarrollo institucional para el caso del órgano de composición parlamentaria surgido en el marco de la integración europea, diferenciando por ello a éste de otras organizaciones internacionales integradas por legisladores que hacían su aparición bajo otras condiciones distintas a las de un proyecto de integración regional.

La posterior conversión de la Asamblea Parlamentaria Europea en el Parlamento Europeo, con la respectiva elección directa de sus representantes, su sistema de toma de decisiones por mayorías y el alcance de estas decisiones a lo interno de los Estados miembros, ha ratificado esa trayectoria de evolución institucional hacia la supranacionalidad de los órganos integrados por parlamentarios que surgen en el marco de procesos de integración. Una trayectoria, no exenta de vicisitudes, en la que hoy en día se encuentran otros órganos de composición parlamentaria, como el PARLACEN, el Parlamento Pan-Africano, el PARLASUR, el PARLATINO, los cuales responden a diversas tentativas de integración regional en distintas áreas geográficas del planeta.

Es cierto que la supranacionalidad de la mayoría de los órganos parlamentarios de integración se encuentra en estadios de tan escasa evolución, que muchas veces hace difícil encontrar diferencias significativas con respecto a otras instituciones internacionales compuestas por legisladores, como puede ser el caso, por ejemplo, entre el Parlamento

⁰ VITTA, Edoardo, *Nuove forme de parlamentarismo internazionale e sovranazionale...op. cit.*, pág. 53.

⁰ VITTA, aún sabiendo que se estaba refiriendo a una institución, cuyos miembros eran designados en segundo grado (por los parlamentos nacionales) y que las resoluciones emitidas por la misma eran resultado de la unanimidad, optó fue por hacer un pronóstico del perfil supranacional que alcanzaría la Asamblea a futuro. Para ello se valió de sus estatutos y de las nuevas disposiciones que sobre ésta emitían en ese entonces los respectivos Consejos de las Comunidades Europeas. En esa prognosis llegó a afirmar que: "Il metodo dell'elezione ad opera dei Parlamenti è pero, destinato ad esser sostituito in futuro da un sistema di dirette elezioni popolari, secondo una procedura unificata in tutti gli Stati membri. Tale procedura sarà stabilita in base a progetti elaborati dall'Assemblea stessa, che verranno quindi deliberati all'unanimità dai Consigli di ciascuna delle Comunità e che saranno infine adottati dagli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali. Questa dichiarazione di intenzioni dei sei Stati, allorchè realizzata, porterà ad un passaggio dall'attuale sistema delle elezioni di secondo grado a quello delle elezioni dirette dei membri dell'Assemblea, con palese accentuazione del carattere rappresentativo di questo organo e conseguente rafforzamento della sua autorità e prestigio.", *Idem*, pág. 55.

Andino y la Confederación Parlamentaria de las Américas. Más allá de que en algunos parlamentos regionales, como el PARLACEN, el PARLATINO o el mismo Parlamento Andino sus integrantes hayan comenzado a ser elegidos por sufragio universal y que las decisiones se tomen bajo un sistema de mayorías, la capacidad de dichos órganos para imponer estas decisiones sobre el conjunto de los Estados miembros está muy lejos de alcanzarse aún⁰, siendo, por tanto, bastante lógico esperar que los estudios sobre instituciones parlamentarias internacionales equiparen a estos parlamentos con el resto de organizaciones internacionales integradas por legisladores.

El mismo escenario lo encontramos en África, donde las diferencias reales en términos de supranacionalidad e internacionalidad de sus organizaciones de composición parlamentaria son escasas. Con un Parlamento Pan-Africano, apenas creado en 2004, en el que la elección de segundo grado de los parlamentarios y su posición como órgano de consulta de la Unión Africana no contrasta mucho con la estructura y funcionamiento de la asentada Unión Parlamentaria Africana, organismo fundado en 1976 para el desarrollo de la cooperación entre los parlamentos nacionales de dicho continente⁰. Aunque el primero es asumido claramente dentro de la literatura como un órgano de integración⁰, y por ende, abierto a la posibilidad o no de convertirse en el futuro en un ente con autoridad supranacional, su condición actual lo máximo que permite es situarlo con un organismo de bajo nivel de desarrollo institucional en su trayectoria hacia la supranacionalidad.

En una etapa de menor desarrollo, que sólo alcanza para calificarlo como un parlamento regional, está el Parlamento Árabe, fundado en 2005⁰. Sin ninguna señal en la actualidad de que su trayectoria sea convertirse en un órgano parlamentario supranacional⁰, esta organización compuesta por parlamentarios pertenecientes a los países que forman a Liga Árabe no guarda mayores diferencias (en cuanto a la designación de sus miembros y al sistema de unanimidad de sus decisiones) con respecto a la Unión Interparlamentaria Árabe, la cual fue establecida en 1974 como organización internacional para la cooperación entre los parlamentos de los países árabes. A pesar de ello, el Parlamento Árabe posee una estructura organizativa, que incluye, además de la presidencia y la secretaría general, cuatro comisiones

O MALAMUD, Andrés; DE SOUZA, Luís: "Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância", en *Contexto Internacional*, vol. 27, n. 2, 2005, pp. 369-409. Existe una versión en inglés publicada en: HOFFMANN RIBEIRO, Andrea y VAN DER VLEUTEN, Anna (eds.): *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional Integration Organizations*, Ashgate, Aldershot, 2007, pp. 85-102.

O MEYOLO, Joël Narcisse: "La diplomatie parlementaire au Cameroun: du point d'interrogation au point d'exclamation. Le cas de l'Union Parlementaire Africaine", en *Parliaments, Estates and Representation*, vol. 27, n. 1, 2007, pp. 227-238; KISIANGANI, Emmanuel: *The European Union and the Pan-African Parliament: Adding Value to the Partnership*, Working Paper, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2010.

O SALIH, Mohamed M.A.: "African Regional Parliaments: Legislatures without Legislative Powers", en COSTA, Olivier; DRI, Clarissa y STAVRIDIS, Stelios (eds.): *Parliamentary Dimension of Regionalization and Globalization: The role of Inter-parliamentary Institutions*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013, pp. 149-165.

O BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline: *Institutions of the Global South*, Routledge, New York, 2009, en concreto, págs. 97 y 98; KÜHNHARDT, Ludger: *Region-Building: vol. I: The Global Proliferation of Regional Integration*, Berghahn Books, New York, 2010, págs. 374 y ss; RISHMAWI, Mervat: "The Arab Charter on Human Rights and the League Arab States: An Update", en *Human Rights Law Review*, vol. 10, n. 1, 2010, pp. 169-178.

O Hay que tomar en cuenta que algunos países, como Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos no tienen parlamentos con tal, siendo sus representantes en el Parlamento Pan-Árabe miembros de los Consejo Asesores de las respectivas monarquías. Mientras que en otros países árabes, donde existen parlamentos electos, los mismos se encuentran fuertemente dominados por el ejecutivo. Véase: MOUHOUBI, Salah: *La régression de l'Afrique et du monde arabe face à la mondialisation*, L'Harmattan, Paris, 2009.

permanentes, siendo una de estas, la de asuntos exteriores⁰, lo que pone en evidencia que su actividad en esta materia tiene dos niveles: uno de ámbito estrictamente regional (el del mundo árabe) y otro ya más internacional.

La situación es totalmente diferente cuando volvemos de nuevo a Europa, donde la evidencia permite diferenciar de manera tajante entre el Parlamento Europeo y, por ejemplo, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Ambas son organizaciones que están integradas por parlamentarios, pero de distinto tipo; en la primera todos son escogidos por elección directa y universal, en la segunda son designados por los parlamentos nacionales de los Estados miembros. La primera, es una institución que ha adquirido una autoridad directivo-legislativa de alcance comunitario que trasciende la soberanía de los Estados que forman parte de la Unión Europea, mientras que la segunda es (y será) sólo una institución internacional de coordinación, o mejor dicho, de cooperación hemisférica entre los Estados de Europa.

De todos modos, como el principio que fundamenta la aparición de los parlamentos regionales es la integración, dichos órganos, cuenten o no al final con poder supranacional tienen la posibilidad, en su respectivo ámbito geográfico, de mantener similitudes (casi en la misma proporción) con el resto de organizaciones parlamentarias internacionales de cooperación, ya que ello no genera ningún problema de orden geopolítico dentro del sistema internacional. En un mismo ámbito regional pueden coexistir muchos órganos internacionales integrados por legisladores, que tengan un carácter consultivo o de cooperación; pero lo que es difícil, por no decir que imposible, es la existencia en ese mismo espacio de dos órganos parlamentarios de integración o supranacionales. Esta situación ha quedado patente a raíz de la pérdida de centralidad del Parlamento Andino como órgano de integración frente a la reciente aparición del Parlamento Suramericano⁰.

En un mismo espacio geográfico, es posible la convivencia y hasta la superposición (aunque pueda suponer duplicación de objetivos y esfuerzos) de organizaciones internacionales compuestas por parlamentarios, cuya función sea de cooperación o consultiva. La cuestión, en cambio, es distinta cuando en medio de un proceso de integración regional que tiene su respectivo órgano parlamentario surge otro esquema de integración, el cual establece otro órgano parlamentario que se superpone al primero ya existente. En este escenario, se acabará produciendo es una situación de rivalidad o incompatibilidad entre estos órganos, donde, en función de la fuerza de los Estados impulsores y aliados de cada esquema de integración, uno de los estos órganos terminará por verse obligado a reinventarse como institución de cooperación, o, en la peor de las circunstancias, por sucumbir, al ser absorbido por el otro⁰.

0 KETTIS, Andreas y FERNÁNDEZ MOLINA, Irene: *EU-League of Arab States relations: Prospects for closer parliamentary cooperation*, European Parliament, Brussels, 2013.

0 En septiembre de 2013 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó la decisión de implementar un proceso de reingeniería para sacar al Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración. El informe del Grupo de Trabajo creado para ello, señala, entre los temas prioritarios: “Respecto al Parlamento Andino se recomienda su migración al Parlamento Suramericano en el marco de la Unasur”, *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, Año XXX, n. 2211, Lima, septiembre de 2013, “Decisión 791, Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración”, pág. 6.

0 El marco del XLVI período ordinario, el Parlamento Andino, en sesión plenaria de febrero de 2014, tomó la decisión 1320 que: “Reestructura el Parlamento Andino para la coexistencia CAN-MERCOSUR y convergencia hacia el Parlamento Suramericano”. Sobre el contenido completo de dicho “proceso de reingeniería”, véase: *Gaceta Oficial del Parlamento Andino, XX Período Extraordinario*, Año 11, n. 2, Bogotá D.C., marzo de 2014, pp. 2-6; *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, Año XXX, n. 2211, Lima, junio de 2013, en concreto: “Decisión 791, Grupo de Trabajo de Reingeniería del Sistema Andino de Integración”, pág. 2

El encuadre exclusivamente regional del parlamentarismo supranacional es su elemento más distintivo, ya que un órgano de integración juega a favor de la convergencia de Estados por elementos comunes, pero también por diferenciación con otros Estados. Desde sus raíces hay un rasgo de particularidad en el establecimiento de una comunidad de Estados, cuyos referentes de proximidad, como la historia, la cultura y el territorio, hace que las instituciones y órganos que la constituyen tengan unos límites geográficos y geopolíticos muy definidos. Esto significa que no cualquier Estado puede pertenecer a un determinado órgano parlamentario supranacional, sino sólo aquellos, que por criterios muy específicos, están ligados al proceso de integración regional que dio origen a dicho órgano.

Si seguimos la tipología clásica que ordena a las instituciones internacionales, según extensión territorial, como universales, continentales o regionales⁰, sólo las organizaciones internacionales de cooperación integradas por parlamentarios pueden ser situadas en alguna de estas tres categorías. Un ejemplo de ello son, respectivamente, la Unión Interparlamentaria, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y Asamblea Inter-parlamentaria de las Naciones del Sureste Asiático. Estas categorías en su conjunto, sin embargo, no aplican cuando se trata de las instituciones del parlamentarismo supranacional, cuyo alcance difícilmente podría llegar a ser universal; cuando mucho continental, si tomamos en cuenta que el proyecto de integración europeo comenzó con seis Estados miembros y ya va por veintiocho.

Al ser la integración regional el principio marco en el que surgen las instituciones parlamentarias supranacionales hay dificultad para hablar de ellas como organizaciones universales. Aunque algunos autores, que descuidan la noción de la supranacionalidad, han planteado la idea de parlamentos mundiales⁰, en ello el antiguo debate sobre las dimensiones (territoriales) en las que puede operar de forma adecuada la democracia se convierte en una cuestión de fondo⁰. Esto se ha puesto de manifiesto en los desafíos político-instituciones sobre más cercanía a los ciudadanos, mayor transparencia y rendición de cuentas que se imponen en el caso de proyectos de integración regional, como el de la Unión Europea.

Para aquellas instituciones parlamentarias que han conseguido mayores niveles de supranacionalidad, dejar de ser solo procedimentales desde abajo (transcendiendo la elección directa de los parlamentarios) y pasar a ser más sustantivas en el plano democrático es precisamente unos de los estadios a alcanzar dentro de la ruta de desarrollo institucional de estas organizaciones. Ya que logren convertirse al final en órganos supranacionales de mayor calidad democrática o sólo lleguen a ser simplemente órganos regionales en los que impera la elección en segundo grado de sus miembros y un sistema de decisión por unanimidad, el hecho es que las organizaciones de composición parlamentaria que surgen de procesos de

⁰ COLLIARD, Claude-Albert: *Institutions des relations internationales*, Neuvième édition, Précis Dalloz, Paris, 1990, pág. 691.

⁰ FALK, Richard y STRAUSS, Andrew: "Toward Global Parliament", en *Foreign Affairs*, vol. 80, n. 1, 2001, pp. 212-220; MONBIOT, George: "A Parliament for the Planet", en MENDLOVITZ, Saul y WALKER, Barbara (eds.): *A Reader on Second Assembly & Parliamentary Proposals*, Center for UN Reform Education, Wayne, 2003, pp. 74-79; IGLESIAS, Fernando: *Globalizar la democracia: por un parlamento mundial*, Manantial, Buenos Aires, 2006; KENNEDY, Paul: *The Parliament of Man: the past, present and future of the United Nations*, Random House, New York, 2006; KISSLING, Claudia: *The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions*, Background Paper, n. 4, Published by Committee for a Democratic U.N. Berlin, 2011; CARNERO, Carlos: "¿Un parlamento transatlántico?", en *FP: Foreign Policy Edición Española*, 2013, no 73, p. 48.

⁰ Sobre este tema, puede consultarse: SARTORI, Giovanni: *Teoría de la democracia II. Los problemas clásicos*. Alianza Editorial. Madrid, 1988; BOBBIO, Norberto: *El filósofo y la política*. Compilación de José Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

integración realizan un parlamentarismo supranacional⁰, que en los casos de menor nivel de evolución institucional, podríamos reconocer como un parlamentarismo de tipo regional⁰.

Una muestra de las actividades del parlamentarismo supranacional está, por ejemplo, en la fase descendente de la legislación comunitaria que desarrolla el Parlamento Europeo⁰. La creación de directivas que deben ser adoptadas por los Estados miembros mediante su incorporación en los respectivos ordenamientos jurídicos internos representa la manifestación más clara de esta clase de parlamentarismo. Ello también se ve reflejado en las relaciones que tienen con este órgano parlamentario supranacional los parlamentos nacionales de los países de la UE⁰, las cuales son completamente distintas a las actividades y relaciones que muchos de estos órganos legislativos, entre ellos las Cortes Generales, establecen con otras organizaciones internacionales integradas por parlamentarios, tales como: la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa o la Asamblea Euro-Mediterránea, cuyos casos representan, por el contrario, a las instituciones multilaterales permanentes del parlamentarismo internacional.

4.3 LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES PERMANENTES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL

Dentro del conjunto de ámbitos institucionales del parlamentarismo internacional se encuentran aquellas estructuras permanentes que están (y estarán, durante su existencia) conformadas por –delegaciones de– parlamentarios pertenecientes a los órganos legislativos nacionales de más de dos Estados. Como espacios formales para la participación internacional de los legisladores estas estructuras multilaterales permanentes están representadas por una serie de organizaciones de composición parlamentaria (v.g. la Asamblea Parlamentaria de los Países de Lengua Francesa, la Asamblea Parlamentaria de la Ortodoxia), las cuales forman parte del sistema internacional en calidad de instancias de cooperación interestatal⁰. En vista

0 En lo que respecta a la internacionalización de la institución parlamentaria, el Parlamento Europeo ha desarrollado la cualidad de desplegar tres formas (superpuestas, pero diferenciadas) de parlamentarismo: el primero, de tipo *supranacional*, el segundo, de tipo *internacional* y, el tercero, de tipo *interregional*. El primero deriva de su posición como órgano legislativo de la Unión Europea: el Parlamento Europeo desarrolla un parlamentarismo supranacional a través de su relación con el conjunto de parlamentos nacionales de los países miembros de la Unión. El segundo deriva de su posición como institución parlamentaria con autonomía funcional: El Parlamento Europeo desarrolla relaciones y actividades internacionales con órganos legislativos de países no comunitarios. El tercero deriva de su posición como parlamento regional: El Parlamento Europeo desarrolla relaciones con otros parlamentos de integración, que han dado paso a la constitución de asambleas parlamentarias de carácter regional, como es el caso de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT).

0 En esta línea, algunos autores establecen una distinción entre “parlamentos supranacionales” y parlamentos regionales no supranacionales”, véase: COSTA, Olivier; DRI, Clarissa y STAVRIDIS, Stelios (eds.): *Parliamentary Dimension of Regionalization and Globalization: The role of Inter-parliamentary Institutions...* op.cit.

0 Véase, MANGAS MARTÍN, Araceli: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 7ª edición, Tecnos, Madrid, 2012, en concreto, la tercera parte titulada: “Ordenamiento jurídico”, pp. 345-434.

0 Dentro de la UE, existe un régimen de competencias compartidas y concurrentes entre la Comunidad y los Estados miembros, donde las relaciones y actividades de sus respectivos órganos operan formalmente bajo el principio de subsidiariedad. Véase, entre otros autores: CAMISÓN YAGÜE, José Ángel: *La participación directa e indirecta de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea*, Secretaría General del Senado, Madrid, 2010; ALLUÉ BUIZA, Alfredo y LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela: “Las relaciones interparlamentarias y el control de los parlamentos nacionales sobre la acción de la Unión Europea”, en MATIA PORTILLA, Francisco Javier (coord.): *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, 2012, pp. 79-100; FERRER MARTÍN DE VIDALES, Covadonga: “Mecanismos para la participación de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea”, en *Revista Universitaria Europea*, n. 16, 2012, pp. 23-51; ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: “La alerta temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 17, n. 44, 2013, pp. 101-153.

de esta finalidad básica, las organizaciones multilaterales del parlamentarismo internacional, son instituciones con poderes limitados (y fijados) al plano consultivo y deliberativo.

Con la básica diferencia de que en este caso se trata de organizaciones internacionales conformadas por legisladores, la literatura en derecho internacional y en Relaciones Internacionales ha destacado desde hace algún tiempo las características de las organizaciones internacionales de cooperación interestatal como instituciones independientes de los Estados, pero no superiores a ellos⁰. En la tradicional distinción que hace Reuter entre las organizaciones supranacionales y las de coordinación, este autor define a estas últimas –en oposición a las primeras– como organizaciones que: “...no disminuyen la soberanía de los Estados, y no pueden proceder más que a recomendaciones o proposiciones; tienen por objeto llevar por persuasión a los Estados a coordinar el ejercicio de competencias que continúan dependiendo de ellos”⁰.

Las instituciones multilaterales de parlamentarismo internacional, aunque sujetas a dinámicas de cambio y transformación como cualquier organización, mantienen, sin embargo, de manera definitiva su condición originaria de organizaciones internacionales de cooperación interestatal. No son entidades transitorias hacia estadios superiores en lo que respecta a alcanzar mayor poder (legal o real), el cual termine limitando la soberanía de sus Estados miembros. Tampoco son del todo estáticas, teniendo, por tanto, múltiples rutas de desarrollo en el marco de su carácter consultivo. En este sentido, pueden ser transitivas dentro de su propia evolución institucional, como fue el caso de la Unión Interparlamentaria Nórdica, creada en 1907, que se convertiría décadas después en el Consejo Nórdico, o de la Asociación Parlamentaria del Imperio, fundada en 1911 y que pasaría más tarde a convertirse en la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth.

Las distintas experiencias de transformación de las instituciones multilaterales del parlamentarismo internacional durante el siglo XX y lo que va del siglo XXI han demostrado que si bien estas organizaciones no son siempre productos finales y estables en lo que se refiere a su naturaleza organizativa, sí lo son en cuanto a su papel dentro del sistema internacional. Dejando de lado a los parlamentos regionales, los cuales son órganos con un diseño institucional abierto hacia la supranacionalidad, hasta ahora no ha existido ningún caso de una institución de parlamentarismo internacional que haya alterado su condición básica como organización de cooperación interestatal para convertirse en una institución con poder supranacional. Como hemos visto en el apartado anterior, sólo las organizaciones internacionales de composición parlamentaria que surgen dentro de los proyectos de integración tienen esa posibilidad.

Tanto el origen de las instituciones del parlamentarismo internacional como su trayectoria de evolución son muy diferentes a las del parlamentarismo supranacional. Esto no excluye, sin embargo, que algunos órganos internacionales compuestos por legisladores, surgidos al calor de ciertos esquemas de integración regional, comiencen siendo instituciones de

0 Según DIEZ DE VELASCO, “La cooperación es estrictamente interestatal, en el sentido de que las decisiones de la Organización –adoptadas por unanimidad– se dirigen a sus Estados miembros; esto es, no son aplicables en sus territorios sin su autorización y mediación.”, *Las organizaciones internacionales...op.cit.*, pág. 52.

0 Al respecto, PASTOR RIDRUEJO, ha señalado: “hoy el sistema internacional es heterogéneo puesto que, junto a los actores tradicionales, que son los Estados, desempeñan un papel importante las organizaciones internacionales, que han adquirido una relativa independencia respecto a los Estados miembros y se encuentran en condiciones de tomar decisiones autónomas y desempeñar funciones específicas. Decisiones y funciones que, de todos modos, no han supuesto un desplazamiento de las Estados soberanos, porque las organizaciones internacionales no constituyen instancias políticas superiores a ellos...” , *Curso de Derecho internacional Público y Organizaciones Internacionales...op.cit.*, pág. 661.

0 REUTER, Paul, *Instituciones Internacionales...op.cit.*, pág. 253.

cooperación y coordinación entre Estados y luego se transformen en instancias supranacionales (o tengan la opción de alcanzarlo). Pero de allí a suponer, como han hecho algunos estudios⁰, una tendencia general de desarrollo es un contrasentido. No todas las organizaciones internacionales integradas por parlamentarios van evolucionando conforme vayan adquiriendo poder supranacional y capacidades legislativas.

La cuestión de atribuir la misma ruta de desarrollo institucional tanto a parlamentos regionales como al resto de órganos parlamentarios internacionales tiene sus raíces en un problema de clasificación de las instituciones parlamentarias internacionales. El error ha estado en agrupar de forma generalizada y en un solo y único conjunto a todas las instituciones parlamentarias internacionales sin considerar que antes de entrar en clasificaciones de otro tipo, estas instituciones deben ser ordenadas según, lo que Pastor Ridruejo llama, “grados de intensidad” de la *cooperación internacional institucionalizada*⁰. Poniendo a un lado la visión teleológica que sobre la evolución de las organizaciones internacionales expresamente declara este autor, lo importante a rescatar de su planteamiento es que con arreglo a este criterio la función de una institución parlamentaria internacional “puede tratarse de una simple coordinación o armonización de políticas y comportamientos de los Estados miembros o puede llegar más lejos, hasta el punto de que dichos Estados transfieran a los órganos de la organización el ejercicio de ciertas competencias soberanas”⁰.

Si partimos de considerar que las instituciones parlamentarias internacionales se subdividen, en primer lugar, entre aquellas que tienen un papel de coordinación y las que tienen o puede llegar a tener un alcance supranacional, encontramos que no toda la dinámica de internacionalización de la institución parlamentaria se orienta hacia único sentido. Al contrario de las instituciones de parlamentarismo supranacional, las instituciones multilaterales del parlamentarismo internacional tienen unos límites evolutivos como organización. Estos límites responden a un diseño institucional específico fundado en la cooperación interestatal, cuyo desarrollo, a lo sumo, llegará a cambiar en cuanto a su radio de acción geográfica, al incluir la organización a un mayor número de Estados miembros. Pero este, entre otros cambios de formato, no terminará otorgándole a las instituciones de parlamentarismo internacional capacidad para la coordinación de políticas que tengan la finalidad de promover la integración de los Estados en una unidad política superior; ello no está en su razón originaria.

El origen de las organizaciones del parlamentarismo internacional no ha estado ligado de manera directa con algún proyecto de integración, incluso algunas de estas organizaciones como la Unión Interparlamentaria son más antiguas que la idea de un federalismo supranacional. Hay diferencias entre lo que sería el órgano legislativo de este régimen de gobierno (como podría ser en el caso de la Unión Europea, el Parlamento Europeo) y una institución del parlamentarismo internacional, como por ejemplo, la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Aunque pudiera confundir el hecho de que ésta y otras instituciones permanentes del parlamentarismo internacional

0 CUTLER, Robert M.: “The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of Influence in World Society”, en SMITH, Gordon S. y WOLFISH, Daniel (ed.): *Who Is Afraid of the State? Canada in a World of Multiple Centres of Power*, University of Toronto Press, Toronto, 2001, pp. 201-229; MARSCHALL, Stefan: *European parliaments in transnational organization: Parliamentary cooperation beyond the European Union*, Paper prepared for the Conference Fifty Year of Interparliamentary Cooperation. 13 June, Bundesrat, Berlin, organized by the Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007.

0 PASTOR RIDRUEJO, *op.cit.*, pág. 666, cursivas del autor.

0 *Ídem*, pág. 667.

comparecen como órganos integrados o asociados a otra organización (v.g. Asamblea Parlamentaria de la OTAN), el caso es que estas instituciones no surgen en el marco de la transferencia de soberanía de los Estados hacia una instancia superior.

La génesis de muchas de las instituciones del parlamentarismo internacional, independientemente del alcance geográfico que se hayan fijado las mismas, ha respondido a razones y asuntos más universales, como la paz, la seguridad, la democracia, entre otros. Desde la Unión Parlamentaria Internacional, que nació hace más de un siglo con el objetivo de cooperar en la resolución pacífica de los conflictos hasta la más reciente Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea, surgida en 2004 como espacio para la cooperación parlamentaria interregional⁰, las instituciones multilaterales del parlamentarismo internacional tienen como condición nata e inmutable la internacionalidad que deriva de unas relaciones entre varios Estados a favor de la colaboración recíproca o hacia terceros en cuestiones más generales y de diversa índole.

Como las instituciones multilaterales del parlamentarismo internacional surgen al margen (o cuando mucho, de modo paralelo) de los procesos de integración regional⁰, la trayectoria de evolución de éstas no está orientada a la obtención de capacidades legislativas y a su correspondiente alcance supranacional; ruta de desarrollo institucional, que en todo caso, cabe esperar es de los parlamentos regionales o parlamentos de integración⁰. La evolución de las instituciones multilaterales del parlamentarismo internacional, por el contrario, hay que buscarla en la propia diversificación alcanzada por este tipo de ámbito formal de participación internacional de los legisladores y en la multiplicación de materias y formas de cooperación de estas instituciones, lo cual, en su conjunto, se ha visto facilitado por la estructura de contexto que representa la globalización y la expansión de la democracia en el mundo.

0 En vista de su carácter interregional, podría decirse más bien que esta organización, junto con la Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana (EUROLAT), la Asamblea Parlamentaria conjunta Países del Pacífico, Caribe, Africanos y Unión Europea (por sus siglas en inglés: ACP-EU Joint Parliamentary Assembly) y la Asamblea Parlamentaria EURONEST, representarían una nueva forma de internacionalización de la institución parlamentaria: el *parlamentarismo interregional*: instituciones internacionales integradas por parlamentarios supranacionales o provenientes de parlamentos de integración. Esta condición, en la actualidad, sólo la reúne EUROLAT, la cual está compuesta en gran medida por parlamentarios pertenecientes a los distintos parlamentos regionales de América Latina y al Parlamento Europeo, aunque ello no excluye la presencia de ciertas delegaciones parlamentarias nacionales, como las de Chile y México. Las otras tres asambleas, son organizaciones con una composición multinivel en lo que respecta al origen de los parlamentarios. Por ejemplo, la EURONEST, está integrada por una delegación del PE y el resto de delegaciones pertenecen a los parlamentos nacionales de los países miembros del “Partenariado Oriental”, iniciativa de política exterior desarrollada por la UE con algunas antiguas repúblicas soviéticas.

0 Según RODRÍGUEZ-IZQUIERDO, dentro del proceso de integración europea: “La voz de los parlamentos nacionales en Europa estuvo canalizada durante un tiempo a través de organizaciones interparlamentarias de carácter *paracomunitario*...”, pág. 61, RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, Miryam: “La legitimación democrática del poder supranacional”, en *Estudios de Deusto*, vol. 60, n. 2, 2012, pp. 45-70, cursivas del autor. Aunque la categoría tiene un ámbito geográfico muy específico, atribuir el adjetivo de “paracomunitarias” a las organizaciones interparlamentarias que hay en Europa para así diferenciarlas del Parlamento Europeo deja entrever una forma de clasificación parecida a la que existe entre el parlamentarismo supranacional y el parlamentarismo internacional. Esta tipología alterna, circunscrita al caso de la integración europea, se completa cuando consideramos que, por otra parte, BECERRIL señala al Parlamento Europeo como “parlamentarismo comunitario”. Véase: BECERRIL STRAFFON, Rodolfo: “Diplomacia parlamentaria y parlamentarismo comunitario”, en *Quórum Legislativo*, Año 1, n. 12, 1993, pp. 17-22. Juntando ambas categorías nos encontraríamos con que el parlamentarismo comunitario se refiere al parlamentarismo de tipo supranacional que representa el Parlamento Europeo, mientras el parlamentarismo paracomunitario se refiere al parlamentarismo de tipo internacional que representa, por ejemplo: la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

0 No obstante, sin que puedan ser consideradas instancias con poder supranacional, a raíz del proceso de integración europea se han creado también ciertos espacios institucionales de participación dentro del ámbito comunitario de los parlamentarios nacionales de los países miembros de la UE. Tal es el caso de la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC) y a un nivel menos institucionalizado, la reunión de Presidentes de las Comisiones Exteriores de los países miembros de la UE.

Entre los diversos ámbitos institucionales del parlamentarismo internacional, las formas organizativas de carácter multilateral que tienen una estructura permanente han sido las principales figuras de la literatura sobre instituciones parlamentarias internacionales. Desde un principio, los estudios acerca de estas instituciones se han orientado a describir su estructura y funcionamiento como organizaciones *sui generis* en vista de su naturaleza parlamentaria. Bajo una lectura, que podría calificarse como *estructural-orgánica*, los análisis han subrayado el carácter no intergubernamental pero si interestatal de las instituciones parlamentarias internacionales, cuya organización, reglas y, sobre todo, su composición se asemejan a las que tiene cualquier parlamento en cuanto órgano legislativo de un Estado.

Centrada en el análisis de la estructura organizativa y el funcionamiento de las instituciones parlamentarias internacionales, la doctrina, ha abordado de manera poco sistemática dichas cuestiones desde tres campos diferentes: i) el normativo, ii) el estructural y iii) el organizacional. El primer campo ha girado en torno al origen jurídico y a los fundamentos legales de estas instituciones. El segundo campo ha consistido en las manifestaciones y formas físicas que adquieren las instituciones parlamentarias internacionales. Y el tercer campo ha tratado sobre la manera en que se encuentran organizadas las instituciones internacionales compuestas por legisladores. Se trata de tres perspectivas que, pese a no constituir dentro de la literatura un modelo teórico integral, han identificado, respectivamente, la naturaleza jurídica de estas instituciones, sus diversas estructuras y sus posibles modos de organización (cuadro 4).

CUADRO 4
ORIGEN, ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES PERMANENTES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL

Diseño formal		Diseño estructural			Diseño organizacional	
Fundadas en acuerdos internacionales	Basadas en alianzas entre Parlamentos	Asambleas Parlamentarias	Asociaciones Parlamentarias	Networks parlamentarias	Entidades constitutivas de organizaciones internacionales	Entidades independientes
Se rigen por el derecho internacional	Se rigen por el derecho Interno	Organizaciones interestatales con una sede general	Corporaciones privadas con seccionales en algunos países	Son reticulares y con un nodo central	Actividad marcada por la organización matriz	Actividad definida por la propia organización
El ingreso es producto de compromisos internacionales de los Estados	El ingreso es una iniciativa autónoma de los parlamentos	Forman una especie de junta o consejo consultivo	Son foros de discusión y promoción de valores de la asociación	Son espacios de interacción para la defensa de causas muy puntuales	Órganos deliberativos y de consulta de la organización	Organizaciones internacionales con fines universales o específicos

Fuente: Elaboración Propia

Desde el punto de vista *normativo*, la doctrina ha distinguido a las instituciones parlamentarias internacionales entre las que se caracterizan por haber sido fundadas mediante tratados internacionales y las que han surgido de acuerdos entre órganos legislativos nacionales o de una alianza entre parlamentarios. Desde el punto de vista *estructural*, ha diferenciado a las organizaciones internacionales compuestas por legisladores entre aquellas que son asambleas parlamentarias internacionales, las que son simples asociaciones parlamentarias internacionales y las que son *networks* transnacionales de parlamentarios. Desde un punto de vista *organizacional*, ha discriminado a las instituciones parlamentarias internacionales entre las que se caracterizan por ser un órgano parlamentario (integrado o

asociado) de una organización internacional o por ser una entidad con una existencia independiente.

La distinción entre las instituciones parlamentarias internacionales derivadas de tratados internacionales, como fue el caso, por ejemplo la Asamblea Parlamentaria del BENELUX y las surgidas de acuerdos particulares entre parlamentos nacionales o de alianzas de sus respectivos legisladores (v.g. Unión Interparlamentaria, Asociación de Senados Europeos, etc.), ofrece elementos característicos en ambos casos debido al diferente status legal que tienen estas instituciones como entidades de cooperación interestatal en el escenario internacional. Algunos de estos elementos giran en torno a la forma de ingreso y participación de los parlamentarios. En el caso de las instituciones parlamentarias internacionales creadas a partir de un instrumento del derecho internacional implica que son los Estados y, más concretamente, sus respectivos gobiernos, los que en principio subscriben los tratados, en cuyas cláusulas se estipula (o prevé) entre otros compromisos en el plano exterior, la incorporación y presencia de parlamentarios nacionales en algunos órganos internacionales.

Al estar el origen de algunas instituciones internacionales parlamentarias fundado en un tratado internacional, el ingreso de los legisladores en este tipo de organizaciones está en primer lugar sujeta al consentimiento del respectivo Estado al que pertenecen de asumir dicho compromiso internacional. Incluso, la participación a posteriori de los parlamentarios puede verse alterada al cambiar la posición inicial de un Estado hacia dicho tratado y sus instituciones. Sin más fuerza legal que la del tratado, el ingreso y la permanencia en las instituciones parlamentarias internacionales significa la aceptación por los Estados miembros de una serie de disposiciones sobre el número de parlamentarios y la estructura del grupo que conforma la delegación a participar en dichas organizaciones. De resto, la actividad habitual de estas instituciones y sus resoluciones no suponen otros compromisos para los Estados ni tampoco las delegaciones parlamentarias que participan en ellas tienen capacidad para comprometer internacionalmente a estos últimos.

Las condiciones de ingreso y participación en las instituciones multilaterales permanentes de parlamentarismo internacional varían cuando el origen de estas instituciones no descansa sobre un instrumento del derecho internacional sino sobre de acuerdos específicos entre sujetos del derecho Interno, como es el caso de los parlamentos nacionales. Basta, por lo general, como condición –necesaria y suficiente- el haber sido electo parlamentario mediante sufragio universal, para desde esa posición adscribirse a título personal a algunas asociaciones internacionales (v.g. Organización Global de Legisladores para un Medio Ambiente, Organización Internacional de Parlamentarios Médicos, etc.) o intentar conseguir, dentro del respectivo órgano legislativo al que se pertenece, la nominación como miembro de la delegación que representa a dicho órgano en ciertas asambleas parlamentarias internacionales, como por ejemplo, la Asamblea Parlamentaria Asiática o la Asamblea Interparlamentaria de la Comunidad de Países Independientes.

Dado que se trata de instituciones parlamentarias internacionales surgidas de la iniciativa particular de un grupo de parlamentarios, refrendada a larga por acuerdos entre sus respectivos órganos legislativos, el ingreso y la participación de los legisladores en este tipo de instituciones es un asunto propio de los parlamentos y sus miembros. En estos casos no hay intermediación del poder ejecutivo, que como órgano con capacidad para comprometer al Estado en plano internacional abra el camino para una participación institucionalizada de los parlamentarios a raíz de la firma de tratados que contemplan en su ejecución una asamblea parlamentaria. Son los propios legisladores así como también los órganos de dirección de los parlamentos nacionales los que deciden su incorporación en dichas instituciones

parlamentarias internacionales, bajo el cumplimiento, por supuesto, de la normativa que estas entidades se han dado a sí mismas.

A la par de las distinciones sobre el origen o la naturaleza jurídica de las instituciones parlamentarias internacionales, el grueso de la literatura se ha interesado más por diferenciar las estructuras formales del parlamentarismo internacional. Con un aire teleológico, que presume una trayectoria evolutiva de estas estructuras conforme vayan adquiriendo los mismos poderes de un parlamento, la doctrina ha utilizado este criterio para destacar las particularidades que separan a las asambleas parlamentarias internacionales de otras organizaciones y asociaciones parlamentarias internacionales y, más recientemente, a todas estas, de las llamadas *networks* transnacionales de parlamentarios (v.g. Parlamentarios para la Acción Global, Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción, etc.). Al ser todas ellas estructuras permanentes, que cuentan con una sede y con órganos administrativos (Junta Directiva, Secretaría, Comisiones, etc.), la principal diferencia ha estado en lo cerca o lejos que están las mismas de parecerse en facultades y funcionamiento al órgano legislativo del Estado así como en su capacidad internacional de intervención⁰.

La tendencia dentro de la literatura a definir las estructuras multilaterales del parlamentarismo internacional por sus capacidades de intervención y poder en el escenario internacional radica en lo básico que representa la naturaleza ontológica del universo de entidades mediante las cuales se ha desarrollado la internacionalización de la institución parlamentaria: o son estructuras concretas en espacio y tiempo o son manifestaciones eventuales e irregulares en cuanto a su localización y temporalidad. De ello resulta que en muchos análisis –tras una distinción inicial con respecto a otros ámbitos institucionales del parlamentarismo internacional de carácter ocasional, como las conferencias y foros interparlamentarios- la naturaleza permanente de las asambleas parlamentarias internacionales y otras organizaciones, asociaciones y *networks* parlamentarias internacionales se agota como rasgo característico. Esto ha terminado trasladando los esfuerzos de la mayoría de los estudios hacia una identificación de las estructuras de tales instituciones bajo otros criterios que van más allá de su forma y composición física.

Con arreglo a un esquema de institucionalización que tiene como referente a la figura del poder legislativo, pero no sólo en su forma, funcionamiento y composición, sino también en cuanto a sus funciones y capacidades, la doctrina, ha agrupado de mayor a menor importancia a las distintas estructuras multilaterales permanentes del parlamentarismo internacional. En ese orden, las entidades más completas dentro del proceso de internacionalización de la institución parlamentaria son las asambleas parlamentarias internacionales, género que incluye asimismo otra escala, donde se encuentran en primer lugar los parlamentos supranacionales y regionales (v.g. el Parlamento Europeo, el Parlamento Latinoamericano) y en un segundo lugar aquellas asambleas con amplia representación del espectro político de los órganos legislativos nacionales de los Estados miembros, como la Unión Interparlamentaria y las asambleas parlamentarias de ciertas organizaciones internacionales, como la OSCE o el Consejo de Europa.

0 COFELICE, Andrea: *International Parliamentary Institutions: Some Preliminary Findings and Setting a Research Agenda*, United Nations University, UNU-CRIS Working Papers W-2012/3, Institute on Comparative Regional Integration Studies, 2012.

En términos de sus poderes formales o de su capacidad como “*norm entrepreneurs*”⁰, detrás del conjunto de asambleas parlamentarias internacionales vienen las asociaciones parlamentarias internacionales, estructuras privadas e independientes cuya actividad ni siquiera está en el plano consultivo sino en el terreno de la promoción de ideas y valores cónsonos con la democracia y la paz, pero también con aquellos más particulares que motivaron su creación. En ese mismo ámbito de la promoción y defensa de asuntos muy puntuales, se sitúan las *networks* parlamentarias internacionales. No obstante, estas se encuentran un peldaño más abajo en la lista de las instituciones permanentes del parlamentarismo internacional al poseer una estructura de red compuesta por capítulos nacionales que gestionan de manera particular sus respectivos miembros en aquellos países en los que tiene presencia la organización, siendo la celebración de congresos y conferencias el principal lugar de encuentro internacional entre todos sus parlamentarios miembros.

Considerando sólo las estructuras no reticulares, la literatura sobre instituciones parlamentarias internacionales ha identificado que organizativamente un grupo de estas instituciones son el “*soggetto parlamentare*” de un organismo intergubernamental internacional⁰ (v.g. la Unión Parlamentaria de los Estados Miembros de la Organización de la Conferencia Islámica) y otras son en sí mismas entidades independientes, cuyo funcionamiento básico es el de un cuerpo de parlamentarios que se reúne en asamblea (v.g. la Asociación de Congresos de las Islas del Pacífico). Entre estas dos formas organizativas hay más que sólo diferencias de cómo se distribuye el trabajo; de nuevo, hay implícita una jerarquía que tiene ver con el papel que juegan respectivamente como actores de influencia sobre las organizaciones gubernamentales internacionales⁰.

Como parte de una organización intergubernamental internacional, las instituciones parlamentarias internacionales tienen asignada una función muy puntual: son el órgano deliberativo y de consulta de dicha organización. Su labor va en consonancia con los objetivos y actividades de esta última. Pertenecen a ella aunque puedan tener un funcionamiento independiente⁰ y sean calificados de manera habitual por la doctrina como “asambleas parlamentarias” o “como órganos parlamentarios” para buscar distinguirlos frente a otras organizaciones y asociaciones internacionales de composición parlamentaria surgidas de modo propio y con menor poder de influencia sobre los Estados y otros centros de decisión. De hecho, un aspecto distintivo entre unas y otras formas organizativas está en que tales

O Según ŠABIČ, las instituciones parlamentarias internacionales son: “...international actors that assume the role of norm entrepreneurs, i.e. those who try to persuade others to accept new norms and values”. ŠABIČ, Zlatko: “International Parliamentary Institutions: A research Agenda”, COSTA, Olivier; DRI, Clarissa y STAVRIDIS, Stelios (eds.): *Parliamentary Dimension of Regionalization and Globalization...op.cit.*, pág. 21.

O GUIZZI, Vincenzo: “La diplomazia parlamentare e la cooperazione tra Parlamenti: la nuova dimensione internazionale del Parlamento Italiano”, en AA.VV.: *Divenire sociale ed adeguamento del diritto: Studi in onore di Francesco Capotorti*, Giuffrè Editore, Milano, 1999, vol. I: *Diritto Internazionale*, pág. 234.

O Para ŠABIČ, que define al primer grupo de estas instituciones (IPIs) como “órganos parlamentarios internacionales (IPOs)” y al segundo como “asociaciones parlamentarias internacionales (IPAs)”: “Various factors determine the actual room for action and the scope of influence individual IPIs may have. The most important among them concerns the involvement of IPIs in decision-making processes in IGOs. The IPOs seem to be in a better position than IPAs, because they are a component part of the institutional set up of IGOs.”, ŠABIČ, Zlatko: “Building Democratic and Responsible Global Governance: The role of International Parliamentary Institutions”, en *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n. 2, 2008, pág. 261.

O Según KLEBES, “Une assemblée peut être l’aile parlementaire, statutaire ou non, d’une organisation internationale; mais elle peut aussi avoir une existence indépendante. Nous l’appelons « assemblée intégrée », s’il s’agit d’un organe statutaire d’une organisation internationale”, KLEBES, Heinrich, “Les institutions parlementaires internationales”, en *Revue Generale de Droit International Public*, Tome 92, vol. 4, 1988, pág. 819.

órganos parlamentarios consultivos tienen como contraparte –dentro de la respectiva organización a la que pertenecen– un órgano de tipo ejecutivo, compuesto, en este caso, por representantes de los gobiernos de los Estados miembros⁰.

Aunque no se ha estudiado aún hasta qué punto las instituciones parlamentarias internacionales que comparecen como órganos integrados a una organización intergubernamental son más influyentes (tanto en su seno como en su ambiente externo) que aquellas instituciones parlamentarias internacionales de orden autónomo, la realidad es que estas segundas en vez de una función consultiva propiamente (a menos que un Estado o una organización intergubernamental internacional se lo solicite), ejercen es una labor independiente de promoción y difusión de valores universales, como la paz, la democracia, los derechos humanos; pero también de ciertos valores particulares. Tal es el caso de la Unión Parlamentaria Internacional; esta buscó desde sus inicios impulsar la paz y la resolución pacífica de las controversias entre las naciones así como también el fomento de la democracia parlamentaria como sistema de gobierno.

En tanto organismos no integrados a ninguna entidad intergubernamental internacional, el papel de las organizaciones internacionales de composición parlamentaria es adoptado por ellas mismas en su constitución como organizaciones interestatales. Ello significa que son instituciones más diversas en lo que respecta a su organización, fines y base geográfica: desde organizaciones regionales o mundiales conformadas por miembros cuyos órganos legislativos hayan sido elegidos democráticamente o no (v.g. el Parlamento Amazónico) hasta asociaciones continentales cuyo criterio de formación es la cultura (la lengua o la religión), como, por ejemplo, el Parlamento Indígena de las Américas, son parte del universo que constituyen las asambleas parlamentarias internacionales organizativamente autónomas. La labor de estas asambleas es unitaria y externa a ellas; no como en el caso de las asambleas integradas a otra organización, donde parte de la agenda de trabajo de este “brazo parlamentario” es interna ya que está relacionada con la actividad de los otros órganos que en su conjunto componen la organización internacional.

Paralelo a la corriente estructural-orgánica, existe otro enfoque de talla más reciente que ha intentado definir los ámbitos institucionales de tipo multilateral del parlamentarismo internacional. Desde la perspectiva de los sujetos que componen y dan vida a dichas instituciones, esta nueva corriente, la cual podríamos llamar *posicional-operativa* se ha centrado más en los propios legisladores como protagonistas de una actuación internacional que en las estructuras organizativas a través de las cuales se formaliza esta actuación. La lógica posicional-operativa consiste en que según la posición del parlamentario –asignada institucionalmente (presidente de una cámara, miembro de una delegación parlamentaria internacional) o asumida individualmente (afiliado a un asociación internacional)–, su actuación en plano internacional puede ser constante o eventual durante el curso de la legislatura.

Ha sido principalmente la doctrina italiana la que ha desarrollado esta perspectiva al hablar de “diplomazia parlamentare multilaterale contingente” y diplomazia parlamentare multilaterale permanente”⁰ o de “incontri interparlamentari occasionali” y “partecipazione strutturata di parlamentari ad organismi europei ed internazionali”. Si bien son un conjunto de categorías que se han creado a partir de considerar a los parlamentarios como diplomáticos,

⁰ Ejemplo de ello son la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa o la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Cooperación Económica del Mar Negro.

⁰ BAIOCCHI, Giovanni: “Profili e missione della diplomazia parlamentare...”, *op. cit.*, págs. 682 y ss.

las mismas pueden servir para abordar la participación internacional de los legisladores sin la necesidad de caer en este tipo interpretaciones. Basta con reconocer que en el plano multilateral existe una participación internacional de los parlamentarios que es de tipo contingente u ocasional (en la asistencia a conferencias y foros internacionales) y otra que es permanente y estructurada (en base a las normas y procedimientos de las distintas organizaciones parlamentarias internacionales).

Como la participación internacional contingente de los legisladores en entornos multilaterales es una manifestación muy específica del parlamentarismo internacional de conferencia, la misma se tratará en profundidad en la tercera parte del trabajo, donde se plantea el tema de las conferencias parlamentarias internacionales y las Cortes Generales. Es un modo de participación que también tiene asignado su sitio dentro de la constelación de prácticas y formas organizativas que encierra el fenómeno de la internacionalización de la institución parlamentaria. Al igual que el resto de dimensiones y criterios estructurales y orgánicos bajo los cuales la doctrina ha definido dicho fenómeno, en términos de jerarquía, se trata de un tipo de participación de segundo orden con respecto a lo que representa la participación permanente y estructurada de los legisladores en las asambleas parlamentarias internacionales.

La participación internacional estructurada de los diputados y senadores está basada en el mecanismo de la delegación parlamentaria internacional⁰. Es el único vehículo o canal para la actuación de un legislador en las asambleas parlamentarias internacionales. Sólo aquellos parlamentarios que son designados como miembros de una delegación parlamentaria internacional por el respectivo órgano legislativo al que pertenecen pueden formar parte de las asambleas parlamentarias internacionales. A diferencia de otras formas de asignación de responsabilidades institucionales (temporales o permanentes) que pueden ir aparejadas al cargo de parlamentario, como puede ser el caso de miembro de una comisión legislativa o de investigación, la designación de un legislador como integrante de una delegación parlamentaria internacional es un cargo de responsabilidad exterior a su actividad ordinaria dentro del poder legislativo.

Con independencia de las dinámicas político-partidistas que ello supone, la designación en el seno del parlamento de legisladores para desempeñar actividades en organizaciones internacionales es una labor administrativa de reparto de tareas que busca responder a obligaciones contraídas por el Estado (mediante la firma de tratados que incluyen la constitución de un órgano internacional de composición parlamentaria) o a relaciones establecidas por el mismo órgano legislativo con ciertas organizaciones parlamentarias internacionales. Este encargo de labores adicionales a ciertos diputados y senadores, es producto de la autonomía funcional con que cuentan los parlamentos nacionales, dentro del Estado de Derecho, para organizar su gestión al tiempo que hacen frente a las demandas de un entorno, en este caso, internacional.

Mediante la conformación de delegaciones parlamentarias para el desarrollo de actividades internacionales, los órganos legislativos lo que hacen es ordenar la participación internacional de algunos de sus miembros apoyándose, por una parte, en lo que dicen sus reglamentos internos sobre la creación de comisiones y, por la otra, siguiendo lo establecido en los estatutos y normas de las organizaciones internacionales a las que los parlamentarios nacionales son destinados. El que la participación se organice a través de la figura de la

⁰ Según BAIOCCHI, una "...Delegazione parlamentare è tale in quanto costituita da membri di un Parlamento nazionale, da questi appositamente 'delegati' ad assolvere, in rappresentanza del proprio Paese, un determinato mandato presso una assise parlamentare internazionale", BAIOCCHI, Giovanni: *Manuale delle delegazioni parlamentari internazionali*, Collana dei Quaderni Europei e Internazionali, Senato della Repubblica, Roma, 2005, pág. 7.

delegación es sólo el modo en que los parlamentos “transfieren” una cuota de sus legisladores a las asambleas parlamentarias internacionales para que dicho personal realice un conjunto de labores relacionadas con las funciones que tienen tales instituciones⁰.

La participación estructurada de los legisladores en el plano internacional también es producto de la libre afiliación de algunos diputados y senadores a ciertas asociaciones parlamentarias internacionales. En ello no interviene el órgano legislativo al que pertenecen los parlamentarios más que para servir como entidad de referencia en lo que respecta a la proveniencia y adscripción institucional de estos. Es una participación individual y a título personal de cada legislador, la cual, si bien, es posible gracias a su cargo, se realiza al margen de su actividad como miembro de un determinado parlamento. El carácter sistemático de dicha participación internacional está en que el parlamentario es socio de una organización internacional, pero ello no significa que esta participación conlleve la realización de actividades regulares dentro de esa organización. Lo que hace permanente la participación es la membresía (durante el tiempo de vigencia de la misma) y no el desarrollo constante de actividades internacionales, las cuales más bien, por lo general, se llevan a cabo mediante la celebración de congresos y conferencias.

Entre el tradicional enfoque estructural-orgánico y la nueva perspectiva posicional-operativa, podría decirse que mientras el primero ha observado el fenómeno del parlamentarismo internacional “de arriba hacia abajo”, la segunda lo ha hecho “de abajo hacia arriba”. Para el primero, el surgimiento de instituciones parlamentarias internacionales de diverso origen, estructura y organización ha orientado la participación institucional de los legisladores en el plano internacional. Para la segunda, esta participación está relacionada con los cargos y designaciones que logran los legisladores dentro de sus respectivos parlamentos o por la simple adscripción individual a ciertas organizaciones internacionales. No son enfoques contrapuestos, son más bien complementarios, por lo cual pueden ser utilizados de manera simultánea o integral al momento de abordar las relaciones de un órgano legislativo nacional, como las Cortes Generales, con las instituciones multilaterales permanentes del parlamentarismo internacional. A esto dedicaremos los dos capítulos siguientes.

CAPÍTULO 5. EL COMIENZO DE RELACIONES ENTRE LAS CORTES GENERALES Y EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE ASAMBLEA

El número de instituciones multilaterales del parlamentarismo internacional de carácter permanente con las cuales los parlamentos nacionales desarrollan relaciones interinstitucionales varía entre un parlamento y otro. En el caso de las Cortes Generales, son seis el número de asambleas parlamentarias internacionales con las que este órgano ha

0 A juicio de BAIOCCHI, “En el momento stesso in cui si verifica questo ‘inniesto’, la Delegazione nazionale, pur non perdendo del tutto la sua matrice originaria, finisce per ‘diluirsì’ in un consesso dove vigono criteri di rappresentanza e di partecipazione diversi rispetto a quelli puramente nazionali. BAIOCCHI, Giovanni: “Profili e missione della diplomazia parlamentare...”, *op. cit.*, pág. 686.

establecido relaciones desde los inicios de la democracia, incluso antes: la Unión Interparlamentaria, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, la Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental, la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea. El que esta cifra haya alcanzado ese tamaño responde a un conjunto de factores (externos e internos), los cuales determinan las posibilidades de participación de los legisladores dentro del parlamentarismo internacional de asamblea.

En este capítulo se abordan los inicios de la participación de las Cortes Generales dentro del parlamentarismo internacional de asamblea. Se consideran tanto los antecedentes de dicha participación como su comienzo efectivo a partir de la llegada de la democracia en 1977. Tomando en cuenta una serie de variables asociadas con el tipo de vinculación que un órgano legislativo puede desarrollar o no con las distintas asambleas parlamentarias internacionales que existen a nivel mundial, en el capítulo se describe la actividad del Parlamento español en el desarrollo y mantenimiento de relaciones con tres de estas asambleas: la Unión Interparlamentaria, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN. Dicha elección no responde sólo a una cuestión de cronología en el establecimiento de las relaciones. En cierta medida, el reinicio y comienzo de relaciones de las Cortes Generales con estas primeras asambleas parlamentarias internacionales –durante la Transición y la década de 1980- allanaron el camino para el posterior contacto del Parlamento con otras asambleas, con las cuales éste terminaría vinculándose tras la adhesión de España a algunas organizaciones internacionales y supranacionales.

Existen, por lo general, tres tipos de vinculación entre un órgano legislativo y una asamblea parlamentaria internacional: como invitado, como observador o como miembro de pleno derecho. Asumiendo el mismo esquema que las organizaciones internacionales intergubernamentales y de composición diplomática establecen en su relación con los Estados, las asambleas parlamentarias internacionales otorgan un determinado *status* de participación a los grupos de parlamentarios nacionales que las integran. De esta manera, en el desarrollo de las relaciones interparlamentarias multilaterales permanentes, o sea, aquellas que se entablan entre un órgano legislativo nacional y una asamblea parlamentaria internacional, cada uno de estos tipos de *status* se traduce en una modalidad específica de participación de las delegaciones de los parlamentos nacionales en el seno de las asambleas parlamentarias internacionales.

En el marco de su función consultiva dentro del sistema internacional, las instituciones multilaterales permanentes del parlamentarismo internacional emiten de forma constante resoluciones –no vinculantes- dirigidas a los Estados, las cuales se construyen de común acuerdo entre las delegaciones parlamentarias de los países miembros de dichas instituciones. Dentro de ese *policy making*, aquellos miembros de pleno derecho, o más específicamente, los que tienen voz y voto en las deliberaciones son los que poseen una mayor participación. Detrás de éstos se encuentran aquellos miembros con un *status* –que puede ser transitorio- de observador o de invitado, cuya participación se limita muchas veces, en el primer caso, a sólo poder expresar su opinión en los debates, pero sin tener derecho a voto en las resoluciones; mientras, en el segundo caso, a ser un simple oyente y espectador del trabajo que realizan estas asambleas.

A la vista de la importancia que reviste el *status* de miembro con voz y voto, muchos parlamentos nacionales, y las Cortes Generales no son la excepción, en sus registros y memorias sobre actividades de perfil internacional, suelen considerar principalmente aquellas relaciones interparlamentarias en las cuales las respectivas delegaciones del órgano legislativo

tienen una participación como miembro de pleno derecho en las actividades de las asambleas parlamentarias internacionales con las que se tiene una vinculación. Este nos parece un criterio válido por el carácter y el alcance que bajo este tipo de *status* adquiere la participación internacional de los parlamentarios: estructurada y constante. Es principalmente la posición de miembro de pleno derecho del órgano legislativo en las asambleas parlamentarias internacionales la que permite el desarrollo de una actividad internacional permanente de las delegaciones de legisladores nacionales en estas organizaciones.

La experiencia de las Cortes Generales como miembro de pleno derecho dentro del parlamentarismo internacional de asamblea es antigua. Se inicia con la fundación de Unión Interparlamentaria a finales del siglo XIX. El vínculo (originario) con dicha institución representa el pionero y principal antecedente del Parlamento español en materia de relaciones internacionales. Un vínculo que llega hasta la actualidad pese a sus discontinuidades (iniciales) en el tiempo. Sin embargo, el arranque definitivo de la participación de las Cortes Generales dentro del parlamentarismo internacional de asamblea comienza en el último cuarto del siglo XX, a partir del establecimiento de relaciones con la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en 1977 y con la Asamblea Parlamentaria de la OTAN en 1983. Sobre el desarrollo de estas relaciones tratan los tres apartados en que está organizado el capítulo.

5.1 LA HISTÓRICA RELACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS ESPAÑOLES Y DE LAS CORTES GENERALES CON LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA

Las relaciones de las Cortes Generales con la Unión Interparlamentaria (UIP) se remontan a los inicios de esta organización internacional en 1889⁰. Si bien en un principio, la afiliación de los parlamentarios españoles a la UIP era individual esta debía ser sistematizada por las Cortes, a las que correspondía, según los estatutos de la UIP, la conformación de un llamado “Comité Interparlamentario” o “Grupo nacional”⁰. Junto al papel que asumían las Cortes en la conformación de ese Grupo nacional, entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX⁰, las relaciones con la UIP adquirieron cierta institucionalidad coadyuvado por una serie de factores, como el aumento en el número de legisladores que se adherían al Grupo nacional, o que fuera el propio presidente o vicepresidente del órgano legislativo quien,

⁰ La UIP fue fundada en 1889 por iniciativa de los parlamentarios William Randal Cremer, de Reino Unido, y Frédéric Passy, de Francia. En la I Conferencia Interparlamentaria celebrada ese año en París, base de creación de dicha institución, estuvo presente el senador español Arturo de Marcoartú. Sobre los orígenes de la UIP, véase, entre otros: BOISSIER, Léopold: “Un essai de parlement mondial; l’Union interparlementaire”, *Revue des travaux de l’Académie*, 4e série, année 1951; ZARJEVSKI, Yefime: *La tribune des peuples: Histoire de l’Union interparlementaire 1889-1989*, Editions Payot, Lausanne, 1989; TEDOLDI, Leonida: “The Inter-Parliamentary Union and the search for international justice and peace (1889-1924)”, en DA CRUZ COELHO, Maria Helena y TAVARES RIBEIRO, Maria Manuela (eds.): *Parlamentos: a lei, a prática e as representações: da Idade Média à atualidade*, Assembleia da República, Lisboa, 2010, pp. 443-448. En torno a la participación española en la fundación de la UIP, puede consultarse: BELAÚSTEGUI FERNÁNDEZ, Alejandro: “Conflicto y Arbitraje Internacional en el siglo XIX”, en *Revista El Ateneo*, Cuarta Época, n. 15-16, Madrid, 2006, pp. 7-16.

⁰ El papel de los parlamentos en la constitución de los Grupos Nacionales estuvo contemplada desde los inicios de la UIP. Sobre los primeros estatutos de esta organización, puede consultarse: UNION INTERPARLEMENTAIRE: *Statuts de l’Union interparlementaire (revision du 19 septembre 1908): statuts actuels; statuts de l’Union interparlementaire (revision du 1910): projet de revision*, E. Guyot, Bruxelles, 1910.

⁰ A pesar de que durante la dictadura de Primo de Rivera, las relaciones con la UIP se vieron interrumpidas entre 1923 y 1931 por ausencia de un parlamento, “la reconstitución del grupo español interparlamentario” se dio una vez restablecidas las Cortes al inicio de la II República. Véase: UNIÓN INTERPARLAMENTARIA: *Preparación de la Conferencia que se reunirá en Madrid en octubre de 1933*, Bolaños y Aguilar, Madrid, 1933, pág. 1; UNION INTERPARLEMENTAIRE: *XXIX^e Conférence Madrid. Documents Préliminaires*, Bureau Interparlementaire, Genève, 1933, pág. 198.

en algunas ocasiones, encabezara dicho Grupo nacional en las conferencias interparlamentarias organizadas por esa institución internacional⁰.

Los primeros estatutos de la UIP dejaban claro que la adhesión a la misma era un acto personal de los legisladores, pero también que la ordenación era institucional por parte de sus respectivos parlamentos, los cuales debían ofrecer las condiciones necesarias para el desarrollo y funcionamiento del Grupo nacional. Podría decirse que desde un comienzo y durante un tiempo la relación entre el Parlamento español y la UIP estaba basada en la afiliación de sus parlamentarios a esta organización, lo que terminaba convirtiendo, indirectamente, a las Cortes en un miembro de la UIP. Era una relación que se construía desde abajo, por cuenta de los parlamentarios que se afiliaban a la UIP, pero en donde, por razones de configuración y logística del llamado Grupo nacional, las Cortes intervenían de oficio en el establecimiento del mismo.

El ingreso o el reingreso de las Cortes a la UIP como miembro de pleno derecho lo iniciaban por su cuenta un grupo de parlamentarios a quienes esta organización internacional sólo exigía su adhesión a los estatutos de la misma. Ello suponía como requisitos de entrada, además de la conformación de Grupo Nacional por parte del Parlamento español, el pago de una cuota anual de afiliación a la UIP, la cual era subvencionada por el órgano legislativo como parte del presupuesto asignado para el funcionamiento del Grupo Nacional. Estas condiciones de ingreso a la UIP han variado poco en su más de un siglo de existencia. Para esta organización ha bastado con que un país, con independencia de su régimen político (autoritario o democrático), tenga –real o supuestamente– un parlamento central que pudiera auspiciar la conformación de un Grupo Nacional y honrara oportunamente sus pagos como miembro⁰.

Como cualquier otro parlamento, las Cortes Generales eran miembro de pleno derecho de la UIP en la medida que en el interior del órgano legislativo se gestara (y se mantuviera) un Grupo Nacional, cuyo perfil no era otro que el de una agrupación particular de legisladores que, con la venia de las autoridades de las Cámaras, tenía su propia dirección, estructura y presupuesto para desarrollar actividades de perfil internacional. Estas actividades internacionales han tenido siempre como máxima expresión la asistencia regular por parte de miembros del Grupo Nacional a los encuentros interparlamentarios internacionales realizados por la UIP. Sin embargo, al inicio, las Cortes lo que hacía eran simplemente respaldar o no la participación internacional de algunos de sus legisladores que se interesaban por pertenecer a dicha organización internacional y asistir a sus eventos.

Al ser la UIP una organización fundada de manera autónoma por parlamentarios, el ingreso a la misma como miembro lo solicitaban los propios legisladores, quienes buscaban el aval institucional de las Cortes para organizar el Grupo Nacional. Podía darse el caso de que algunos parlamentarios tuvieran una relación directa con la UIP sin haberse constituido ni siquiera el Grupo Nacional durante el curso de la legislatura⁰. No obstante, una vez que quedaba conformado dicho Grupo, éste pasaba a estructurar la participación internacional de

⁰ Está el caso, a inicios del siglo XX, del diputado Eduardo Dato, que, como miembro de la UIP y siendo el presidente del Congreso de los Diputados en aquel entonces, asistió a Conferencia Interparlamentaria que se celebró en Berlín en 1908 y solicitó en la misma que la siguiente conferencia de 1910 se realizara en Madrid. Véase: *La Época*, Año LX, n. 20814, Madrid, 5 de octubre de 1908, pág. 1. Sin embargo, no fue hasta 1933 que se realizaría la primera de las tres Conferencias Interparlamentarias que la UIP ha celebrado en España. En esa oportunidad encabezó el Grupo Nacional español, el diputado Julián Besteiro, entonces presidente del Congreso de los Diputados. Véase: *ABC*, Sevilla, 11 de octubre de 1933, pág. 22; UNION INTERPARLEMENTAIRE: *Compte rendu de la XXIXe Conférence tenue a Madrid du 4 au 10 octobre 1933*, Bureau Interparlementaire, Librairie Payot, Lausanne, 1934.

⁰ Actualmente son también miembros de la UIP países no democráticos como China, Cuba, Guinea Ecuatorial y Zimbabue.

sus afiliados en los encuentros y reuniones que convocara la UIP. Al principio, la constitución del Grupo Nacional era muy reactiva, ya que respondía a solicitudes de legisladores miembros de la UIP, e incluso de la presidencia de esta organización, que instaban a la directiva de las Cortes a formar dicho Grupo, las cuales, cuando mostraban su disposición, realizaban una consulta (o invitación) a los parlamentarios sobre su interés de pertenecer al mismo.

El sistema de adhesión individual de los legisladores como base de las relaciones entre la UIP y las Cortes se mantuvo hasta finales del siglo XX. Aunque desde bien temprano dicha organización internacional había ampliado las modalidades de afiliación⁰, en la I y II Legislatura de la democracia todavía la presidencia del Congreso de los Diputados y del Senado seguían cursando una circular entre sus respectivos parlamentarios donde se les consultaba su disposición a afiliarse a la UIP. No fue hasta 1994, durante la V Legislatura, que las Cortes Generales, con la elaboración de un nuevo reglamento del Grupo Nacional, cambió formalmente esta modalidad de afiliación⁰. En este reglamento se adoptó que las Cortes Generales y todos sus parlamentarios conformarían de ahora en adelante el Grupo Nacional de la UIP⁰. Ello terminó por consolidar una orientación distinta en la manera como se habían articulado las relaciones entre las Cortes Generales y la UIP; un cambio de rumbo que ya venía dando sus pasos desde la III Legislatura y que había implicado en la práctica el desmontaje progresivo tanto el esquema de afiliación individual como la estructura organizativa del Grupo Nacional que imperó por mucho tiempo⁰.

Pese a que algunos cambios operaban en la práctica, durante los primeros años de la democracia el Grupo Nacional de la UIP continuó funcionando como una asociación

0 Véase: “Congreso Interparlamentario de la Paz”, en *La Dinastía, Diario Político, Literario, Mercantil y de Avisos*, Año X, edición del 27 de julio de 1892, Barcelona, pág. 1.

0 La modificación que en 1931 hizo la UIP de sus estatutos abrió la posibilidad de que también un parlamento en su conjunto pudiera constituirse como Grupo Nacional, permitiendo, por tanto, que fueran no sólo los legisladores sino además los parlamentos nacionales los que figuraran directamente como miembros de la UIP. Véase: UNIÓN INTERPARLAMENTARIA: *Preparación de la Conferencia que se reunirá en Madrid en octubre de 1933...op.cit.*, pág. 45.

0 El Grupo Nacional ha contado desde el inicio de las relaciones entre el Parlamento español y la UIP con cuatro reglamentos. El primero fue redactado por el Comité Español de la UIP en 1919. El segundo fue elaborado por un grupo de Procuradores de las Cortes Orgánicas en 1955. El tercero fue establecido en 1980 por la Asamblea General del Grupo Nacional y el cuarto reglamento, fue promulgado por las Cortes Generales en 1994.

0 Véase: “Acuerdo de 28 de noviembre de 1994, adoptado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta, por el que se aprueba el Reglamento del Grupo español de la Unión Interparlamentaria”, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n. 24, Serie A, Actividades Parlamentarias, 30 de diciembre de 1994.

0 Durante décadas las relaciones entre las Cortes Generales y la UIP se movieron por iniciativa personal de ciertos legisladores. En un comienzo, dependió del interés particular de un pequeño número de parlamentarios, alentados por algunos senadores y diputados “internacionalistas”, como Arturo de Marcoartú, Rafael Vehils, o Joan Estelrich. Estos legisladores, que asumían a título personal los fines y valores de la UIP, promovían las actividades de esta organización dentro de las Cortes y consiguieron algunas veces el respaldo de las autoridades de las mismas para la constitución del Grupo Nacional, principalmente con miras a la asistencia a las conferencias interparlamentarias de la UIP. Después, con el franquismo, el interés en constituir un Grupo Nacional de la UIP surgió, por cuenta de algunos Procuradores de las Cortes Orgánicas, como una alternativa de participación exterior para un régimen que tenía negada su presencia en otros foros internacionales. Así, en agosto de 1955, en el marco de la XLIV Conferencia Interparlamentaria de la Unión, celebrada en Helsinki, se reanudaron oficialmente las relaciones entre las Cortes y la UIP. Para un breve repaso histórico de las relaciones, véase durante el reinado de Alfonso XXIII: “Unión Parlamentaria Hispanoamericana”, en *Cultura Hispanoamericana*, n. 75, Año VIII, 15-feb-1919, Centro de Cultura Hispanoamericana, Madrid, pág. 24; en la etapa de la Segunda República: UNIÓN INTERPARLAMENTAIRE: *XXIXe Conférence, Madrid, 4-10 octobre 1933: documents préliminaires: ordre du jour, projets de résolutions, rapports*, Bureau interparlementaire, Genève, 1933; y durante el Franquismo: UNIÓN INTERPARLAMENTARIA GRUPO ESPAÑOL: *Memoria de actividades, 1958-1961*, Diana Artes Gráficas, Madrid, 1961.

particular, asistida y subvencionada por las Cámaras⁰. Además de tener un presidente y vicepresidente, el Grupo contaba con un tesorero y manejaba un presupuesto propio del cual se podía disponer para la contratación de personal⁰. Esta autonomía en materia de personal, sin embargo, era algo meramente nominal, ya que la Junta Directiva del Grupo, por lo general, dejaba en manos de algunos funcionarios de las Cortes el trabajo administrativo del Grupo, incluyendo también como miembros de este al Director de Relaciones Internacionales del Congreso de los Diputados y a un Secretario Técnico, que se ocuparía de representar a las Cortes en la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos⁰.

Esa dualidad institucional, entre por un lado, el Grupo Nacional como una asociación con cierta autonomía, y por el otro lado, las Cortes Generales como el órgano de asistencia financiera y logística del Grupo, se manifestaba también en el proceso de designación de su Junta Directiva. Durante las primeras cuatro legislaturas, fue habitual, al inicio de las mismas, la celebración de una Asamblea General de todos aquellos diputados y senadores adheridos a la UIP en la que se hacía el nombramiento de las autoridades del Grupo Nacional. Como paso previo a la celebración de estas reuniones, los Grupos Parlamentarios de mayor peso en cada legislatura enviaban a la Secretaría General del Congreso de los Diputados un escrito en el que proponían los miembros titulares de la Junta Directiva del Grupo Español⁰.

La conformación de la Junta Directiva del Grupo nacional de la UIP dejó de ser en 1995 un asunto de una Asamblea General compuesta sólo por aquellos legisladores que hubiesen manifestado su interés en afiliarse a la UIP. A partir de la V Legislatura, con la adopción por las Cortes Generales de constituirse en su totalidad como un Grupo nacional, la distribución de los miembros titulares y suplentes que representarían al Parlamento en la UIP fue asumida directamente por la Mesa del Congreso de Diputados y del Senado, las cuales en reunión conjunta, harían tal distribución al inicio de cada una nueva legislatura en función del peso político de los partidos representados en las Cámaras. Las Cortes Generales daban así un paso adelante en una nueva forma de gestionar sus relaciones con la UIP, ya que hasta entonces lo máximo que hacían los órganos de dirección de las Cámaras era cursar una comunicación a sus respectivos parlamentarios invitándolos a participar como miembros de la UIP y

⁰ El monto de esta subvención podría verse incrementado como consecuencia del desarrollo de actividades asumidas por el Grupo Nacional. Uno de estos casos fue la celebración en 1976 de la 63 Conferencia de la UIP en Madrid. En ese entonces se aprobó un crédito extraordinario de más de 29 millones de pesetas para gastos relacionados con la realización de este evento. Véase: BOE núm. 174, de 21 de julio de 1976. Sobre la Conferencia en sí, puede consultarse: UNION INTERPARLEMENTAIRE: *Compte rendu de la LXIIIe Conférence Interparlementaire tenue à Madrid (Espagne), du 23 septembre au 1er octobre 1976*, UIP, Genève, 1977.

⁰ En 1987, el entonces presidente de la Junta Directiva del Grupo Nacional, el diputado Miguel Ángel Martínez Martínez, señalaba que: “La actividad española en la UIP está financiada con Presupuesto propio, administrado autónomamente por la propia Junta Directiva del Grupo Nacional, y que se aprueba dentro de los Presupuestos Generales del Estado en el Capítulo que corresponde a las Cortes Generales. Así, para el año 1987 el presupuesto del grupo en la UIP es de 25 millones de pesetas, de los cuales 13.910 francos suizos; es decir, alrededor de 1.200.000 pesetas, van directamente a la sede de la Unión, como cuota española con la que se contribuye al funcionamiento general de la Organización.”, MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel: “La Unión Interparlamentaria”, en AA.VV.: *Proyección internacional del Parlamento español*, pág. 48.

⁰ La Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos es un órgano de carácter técnico de la UIP, creado en 1957, que congrega a los respectivos Secretarios de los órganos legislativos que son miembros de la UIP. Véase: FELLOWES, Edward: “Bref historique de l'Association”, en *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, n. 48, 1961, pp. 187-192; SORBELLO, Roberto: “Le funzioni dell'Unione interparlamentare e il suo ruolo nelle relazioni bilaterali tra Parlamentari”, en AA.VV.: *Il Parlamento della Repubblica: Organi, procedure, apparati*, Servizio Informazione Parlamentare e Relazioni Esterne, Camera dei Deputati, Roma, 1996, en concreto, págs. 399 y ss.

⁰ UNIÓN INTERPARLAMENTARIA GRUPO ESPAÑOL: *Memoria año 1983*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, pág. 5.

posteriormente ambas Mesas (o el presidente de la Cámara) conocían y avalaban las designaciones que hiciera la Asamblea General del Grupo Nacional.

La desaparición de la Asamblea General y la centralización en los órganos de dirección de las Cámaras y en los Grupos Parlamentarios de las decisiones sobre el nombramiento de los representantes ante la UIP no fue lo único que comenzó a cambiar en la V Legislatura⁰. Con miras a fortalecer la vinculación con dicho organismo internacional y habiendo adoptado las Cortes Generales la decisión en 1994 de ser en su totalidad el Grupo Nacional de la UIP, la responsabilidad de las actividades del Grupo español pasaron a ser asignadas a un grupo de dieciséis parlamentarios, entre ellos diputados y senadores. Estos legisladores conformarían una delegación permanente que tendría la misma estructura organizativa (con su presidente, vicepresidente, miembros titulares y suplentes) que cualquier otra comisión parlamentaria del Parlamento y estaría en funciones hasta que se conformara una próxima delegación, que la sustituyera, en el comienzo de la siguiente legislatura.

A partir de entonces, y con el inicio de una nueva legislatura, se ha venido constituyendo una delegación parlamentaria permanente que desarrolla las labores del Grupo Nacional de la UIP. La única diferencia entre las habituales comisiones parlamentarias de las Cortes Generales y esta delegación, es que la actividad ordinaria de esta última implica una participación (internacional) de sus integrantes en las tareas que realiza la UIP. Una responsabilidad que combinan los integrantes de dicha delegación con su labor regular como parlamentarios y que se ajusta a un calendario de eventos y reuniones especializadas o generales que organiza la UIP alrededor del mundo. Para la asistencia a estos encuentros internacionales, la misma delegación, designa de entre sus miembros a algunos diputados y senadores, quienes se ocupan del trabajo preparatorio (elaboración de la ponencia que fija la posición común de la delegación), de asistir a las reuniones (y participar en las deliberaciones y votaciones que tengan lugar en esos encuentros internacionales de parlamentarios) y, posteriormente, de realizar un informe o memoria con los resultados (mociones y resoluciones adoptadas) de tales eventos y reuniones.

La regularidad de estas actividades internacionales, y por ende, de una participación estable de los parlamentarios, viene determinada, principalmente por la agenda anual de trabajo que desarrolla la UIP. No obstante, dado que esta organización propicia encuentros interparlamentarios en distintos países, podría pensarse, a primera vista, que la UIP actúa como institución interparlamentaria episódica y no como una asamblea con un espacio fijo donde se congregan de manera regular los legisladores (v.g. la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa). El que la principal actividad de la delegación parlamentaria española en esta organización gire en torno a su asistencia a reuniones que se celebran en diversos lugares del mundo podría darnos esa impresión. Es una conclusión lógica, y más aún, si tomamos en cuenta que el evento de mayor importancia al que asisten los miembros de esta delegación son a las dos conferencias interparlamentarias que la UIP realiza al año.

Aunque es muy *sui generis* que la UIP carezca de un lugar fijo para celebrar sus encuentros y más bien los haga de manera itinerante, ello, sin embargo, no significa que sea ámbito institucional para una participación ocasional de los legisladores. Un asunto es como se organizan las distintas instituciones multilaterales permanentes del parlamentarismo internacional para desarrollar sus actividades y otro muy distinto es como se estructura la relación de los parlamentos nacionales con dichas instituciones. El hecho que las Cortes Generales tengan, como condición *sine qua non* –siguiendo los estatutos de la UIP-, que

⁰ Durante esta Legislatura también tuvo lugar la tercera de las Conferencias Interparlamentarias que ha celebrado la UIP en España. Véase: UNION INTERPARLEMENTAIRE: 93^e Conférence interparlementaire: Madrid (Espagne) 27 mars-1^{er} avril 1995: comptes rendus analytiques, UIP, Genève, 1995.

designar de entre sus miembros a un puñado de legisladores y conformar una delegación parlamentaria permanente, da cuenta de un canal estructurado por donde circula la participación regular del órgano legislativo como miembro de pleno derecho en la UIP.

La organización que hacen las Cortes Generales de sus relaciones con la UIP, mediante el establecimiento de una delegación parlamentaria, ha implicado desde el principio una asignación de recursos financieros. Si bien durante las primeras legislaturas esta consistió en una subvención que el órgano legislativo entregaba al Grupo nacional de la UIP para que la gestionara de forma autónoma, ello dejó de tener este carácter en la V Legislatura y pasó a convertirse en un gasto corriente dentro del Presupuesto global de las Cortes Generales, donde se incluyó además un apartado relativo al pago de la cuota anual como miembro de la UIP. De manera, quedaba centralizado dentro del régimen económico general del Legislativo español todo lo relativo a los créditos necesarios para el funcionamiento del Grupo, siendo los órganos de dirección de las Cámaras lo que ordenaran los respectivos gastos.

Habiéndose redefinido completamente, a mediados del período democrático, tanto la estructura del Grupo Nacional en la UIP como transformado el régimen de financiación del mismo, la actividad de esta delegación parlamentaria internacional ha adquirido con el paso de tiempo un carácter ordinario dentro lo que son las relaciones internacionales de las Cortes Generales. Los principales criterios para el mantenimiento del Parlamento español como miembro de pleno derecho en esta asamblea parlamentaria internacional se han garantizado en cada nueva Legislatura. Son unos criterios muy simples (conformación de un Grupo Nacional y pago de la afiliación) si se compara con las exigencias y condiciones que debió cumplir y reunir España para que su Poder Legislativo pudiera establecer relaciones con la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

5.2 LA INCORPORACIÓN EN LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA COMO RESULTADO DE LA OBLIGACIÓN ASUMIDA INTERNACIONALMENTE POR EL ESTADO ESPAÑOL CON LA DEMOCRACIA

La creación del Consejo de Europa en 1949 incluyó dentro de su organización el establecimiento de un órgano consultivo de composición parlamentaria que posteriormente pasó a denominarse Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE)⁰. Aunque este órgano parlamentario inició sus actividades a mediados del siglo XX no fue hasta 1977, con la adhesión de España al Consejo de Europa, que las Cortes Generales pudieron establecer un vínculo institucional con dicha asamblea parlamentaria. Dado que se trata de una institución del parlamentarismo internacional integrada dentro de una organización intergubernamental, el desarrollo de relaciones entre las Cortes Generales y la APCE dependieron, desde un inicio, de la firma de un tratado internacional que tuvo que suscribir el Estado español y que implicó,

⁰ En medio de la extensa literatura sobre el Consejo de Europa y el funcionamiento de su Asamblea Parlamentaria, puede consultarse, entre otros: HALLER, Bruno: *Une assemblée au service de l'Europe: l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1949-1989*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006; KLEINSORGE, Tanja E.J. (ed.): *Council of Europe*, Kluwer Law International, Leiden, 2010, en concreto el capítulo 2: "The Parliamentary Assembly: Europe's Motor and Conscience", pp. 73-92; ROYER, Aline: *The Council of Europe*, Council of Europe Publishing, D.L. Strasbourg, 2010. En el caso de algunos trabajos en español, véase, por ejemplo: MATILLA ESCOLÁ, Cristina: "La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: Relaciones y campos de aplicación", en *Anuario de la Facultad de Derecho*, n. 3, 1984-1985, pp. 319-334; SALINAS ALCEGA, Sergio: *El Consejo de Europa: su protagonismo en la construcción de la "gran Europa" y sus aportaciones al progreso del derecho internacional público*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General Técnica, Madrid, 1999; GAMARRA CHOPO, Yolanda: *Doce años de esfuerzos por la democracia en Europa: el mecanismo de control de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 1993-2005*, Comares, Granada, 2006; GASCÓN MARCÉN, Ana: *El Consejo de Europa en la encrucijada: alcance y límites de una organización internacional europea*, Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, 2008.

en su momento, reunir (o comprometerse a ello) los requisitos exigidos por el Consejo de Europa para su ingreso como miembro.

Para poder solicitar el ingreso al Consejo de Europa, los Estatutos de esta organización exigen que el país en cuestión debe gozar de un régimen democrático avalado por una Constitución y su respectivo Estado de Derecho. Estos requisitos político-institucionales no los empezaría a reunir España hasta unos años después de la muerte de Franco en 1975. Tras el fin de la dictadura, y en plena transición democrática, el proceso de adhesión de España al Consejo de Europa estuvo marcado por el compromiso del Estado y sus autoridades de completar dicha transición⁰. En ese ínterin, de celebración de las primeras elecciones libres y de redacción de una nueva Constitución, se dio inicio a las relaciones entre las Cortes Generales y la APCE. Primero, mediante la conformación de delegaciones parlamentarias *ad hoc*, cuyos integrantes tuvieron la condición de invitados, pero también, posteriormente, la de observadores, en las sesiones realizadas por la APCE entre 1976 y 1977⁰. Segundo, a través de la conformación de la primera delegación parlamentaria permanente en enero de 1978⁰, ya siendo España miembro de pleno derecho del Consejo de Europa.

Al convertirse España en miembro de pleno derecho del Consejo de Europa, las relaciones entre las Cortes Generales y la asamblea parlamentaria de esta organización comienzan su constitución por lo básico: la ocupación de un puesto con voz y voto en una tribuna internacional compuesta por legisladores. Una toma de posesión que vendría a ser complementaria con la correspondiente a los miembros del Gobierno en el órgano ejecutivo del Consejo de Europa y sobre los cuales recaería la representación del Estado español: el Comité de Ministros. Dentro de esta perspectiva estructural-orgánica, vemos que las Cortes Generales establece relaciones con una institución del parlamentarismo internacional, como la APCE, cuando esta última le otorga un número determinado de asientos dentro de su organización que deben ser ocupados por integrantes del Congreso de los Diputados y del Senado. Son, precisamente, dichos asientos los que tienen un carácter permanente y cuya asignación (temporal) a algunos parlamentarios canalizan su actividad internacional de un modo formal e institucional.

Como la actividad regular de la APCE exige, según sus Estatutos, la participación de una delegación parlamentaria por cada país miembro del Consejo de Europa, los órganos legislativos nacionales de estos países, entre ellos las Cortes Generales, deben poner a disposición de dicha asamblea parlamentaria internacional a un grupo de sus legisladores. El número de integrantes de la delegación varía de un país a otro en función del tamaño de su población. Las Cortes Generales contaron al inicio y hasta la II Legislatura con una

⁰ Véase al respecto: MESSÍAS, José Luis: *Por palabra de Honor: la entrada de España en el Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1977: un largo recorrido desde el Congreso de Múnich de 1962*, Parteluz, Madrid, 1995; GONZÁLEZ RODGERS, Miguel Ángel: "La democracia española ante el contexto internacional: el Consejo de Europa", en TUSELL GÓMEZ, Javier (coord.): *Historia de la transición y consolidación democrática en España*, vol. 2. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1995, pp. 201-211; CRESPO MACLENANN, Julio: *España en Europa, 1945-2000: del ostracismo a la modernidad*, Marcial Pons Historia, Madrid, 2004, pág. 170 y ss.; OREJA AGUIRRE, Marcelino: *La adhesión de España al Consejo de Europa*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2008.

⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE: *Compte rendu des débats*, Tome II, Séances 7 à 18, 29e, Session ordinaire, (2e. partie, 5-13 Oct. 1977); Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1978, pág. 240. Sobre la participación inicial de los parlamentarios de las Cortes Generales en la APCE, véase también: GARZÓN, Gregorio y ALBIOL, Gloria María: "Asamblea Parlamentaria", en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 1, n. 5, 1978, pp. 119-129; MUÑOZ ALEMANY, Emilio: *El proceso de integración de España en el Consejo de Europa*, Universidad de Granada, 1989, en especial, págs. 26, 56 y ss.

⁰ PUIG I OLIVE, Lluís Maria: "La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa", en AA.VV.: *Proyección internacional del Parlamento español...*, pág. 68.

delegación de veinte parlamentarios, de los cuales la mitad eran titulares y la otra mitad, suplentes⁰. Una distinción que sólo ha venido expresando la estructura organizativa y jerárquica de la delegación, ya que en la práctica cada uno de los parlamentarios que la componen ha tenido asignada una responsabilidad en alguna de las distintas comisiones que tiene la APCE⁰.

Desde hace ya tres décadas, el tamaño de la delegación española en la APCE es de veinticuatro parlamentarios: doce titulares y doce suplentes y ha mantenido una estructura compuesta por un presidente y dos vicepresidentes; aunque en las últimas legislaturas se ha reducido a uno el número de vicepresidentes. En el plano logístico y administrativo la delegación también ha incluido, pero sin contar como miembros de la misma, a funcionarios de las Cortes Generales. Al inicio y durante las primeras Legislaturas formaba parte de la delegación como personal de apoyo el responsable de la Dirección de Relaciones Parlamentarias del Congreso de los Diputados y uno que otro empleado adscrito a esta Dirección. No obstante, el aumento de la actividad internacional de las Cámaras en las últimas cuatro Legislaturas⁰ y la especialización del trabajo de cada una de las “delegaciones interparlamentarias permanentes” destinadas a las distintas asambleas parlamentarias internacionales supuso la respectiva asignación de un funcionario del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales a estas delegaciones.

La conformación de la delegación parlamentaria que se incorpora a las labores de la APCE ha implicado una selección de legisladores, entre diputados y senadores, quienes podrán integrar dicha delegación durante el plazo de un año, so pena de renuncia o muerte del parlamentario. Aunque es común que el proceso de designación refleje el peso político de los partidos presentes en las Cámaras, cada Parlamento de los países miembros del Consejo de Europa puede tener un procedimiento específico para conformar dicha delegación⁰. En el caso de las Cortes Generales, se ha seguido el mismo procedimiento estipulado en los reglamentos del Congreso y del Senado para la creación de las Comisiones Parlamentarias⁰. Es decir, en ambas Cámaras, cada Grupo Parlamentario, con base a su importancia numérica en las mismas, elige de entre sus filas a un número determinado de legisladores para que formen

⁰ Véase también: MUÑOZ ALEMANY, *op. cit.*, pág. 96.

⁰ Para mayores detalles en torno a la composición de estas delegaciones parlamentarias, puede consultarse el elenco de Memorias editadas por el Congreso de los Diputados sobre la actividad de la Delegación Española de las Cortes Generales desde el ingreso de España al Consejo de Europa. En estas memorias también aparece la adscripción de los legisladores españoles en las distintas Comisiones y Sub-comisiones de la APCE. Véase, en concreto: CONSEJO DE EUROPA, DELEGACIÓN ESPAÑOLA: *Memoria del 41º período ordinario de Sesiones de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa (mayo 1989-1990)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992. Por otra parte, la crónica de las actividades desarrollada por la delegación española ha sido recogida además, de manera habitual, primero, por Gregorio Garzón Clariana y Gloria de Albiol Bosca, en la *Revista de Instituciones Europeas*, editada por el Centro de Estudios Constitucionales y después por Nicole Stoffel Vallotton en la *Revista de las Cortes Generales*, editada por el Congreso de los Diputados.

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VIII Legislatura 2004-2008*, Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2011, 2011, págs. 1163 y ss.

⁰ En el caso de Italia, por ejemplo, la Ley de ratificación del Tratado de ejecución del Estatuto del Consejo de Europa establece en su art. 3 que: “I diciotto membri italiani dell’Assemblea consultiva sono eletti dalle due Camere, fra i propri componenti, a maggioranza assoluta, nella misura di nove ciascuna. Le stesse modalità valgono per la elezioni dei diciotto membri supplenti.”. Véase: CAMERA DEI DEPUTI: “Legge Ordinaria n. 433, 23 luglio 1949, Ratifica ed esecuzione dello Statuto del Consiglio d’Europa e dell’Accordo relativo alla creazione della Commissione preparatoria del Consiglio d’Europa, firmati a Londra il 5 maggio 1949”, en *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n.168 del 25-7-1949.

⁰ Véase: Art. 40 del Reglamento del Congreso de los Diputados, BOE núm. 55, de 05 de marzo de 1982 y Art. 51 del Reglamento del Senado, BOE núm. 114, de 13 de mayo de 1994.

parten de la delegación en calidad de titulares o suplentes, siendo los parlamentarios de los dos grandes partidos en el Gobierno y la Oposición los asumen respectivamente la presidencia y vicepresidencia de la delegación. Después dichos nombramientos son ratificados por la Mesa del Congreso y la del Senado y publicados en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

Dentro de las obligaciones y derechos fijados en los Estatutos de la APCE, el modo particular en que las Cortes Generales configuran su delegación parlamentaria, indica que el desarrollo de la participación de sus legisladores en este entorno institucional permanente del parlamentarismo internacional es un proceso con cierto equilibrio y no tan asimétrico entre Parlamento y esta asamblea parlamentaria internacional. Si bien es cierto que en las relaciones que se establecen entre un órgano legislativo nacional y una asamblea parlamentaria internacional, gran parte de la regulación de estas relaciones viene determinada por los estatutos de estas asambleas, los parlamentos centrales, y en este caso, las Cortes Generales, poseen unos márgenes de autonomía para gestionar dichas relaciones. Pese a estar definidas, muchas veces, por los compromisos internacionales que derivan de un tratado firmado por el Estado, las relaciones interparlamentarias multilaterales permanentes se construyen de modo dialéctico entre miembro y organización.

La construcción conjunta y dialéctica entre ambos actores de la norma y de la práctica para el desarrollo de sus relaciones no se limita a la designación por las Cortes Generales de los miembros de la delegación parlamentaria. Es necesario señalar que la conformación de esta delegación tiene dos fases: su establecimiento y su renovación. Los Estatutos de la APCE estipulan que, tras finalizar el período ordinario de sesiones de dicha asamblea, los órganos legislativos nacionales deben renovar su correspondiente delegación parlamentaria. El tiempo de vigencia de las delegaciones suele ser de un año, ya que el programa de sesiones de la APCE, por lo general, ha estado pautado sobre una distribución de varios encuentros de una semana durante las épocas de primavera, otoño e invierno, los cuales tienen lugar en la sede de esta asamblea, en Estrasburgo⁰.

En lo que corresponde al proceso de renovación de los miembros de la delegación, las Cortes Generales han asumido dicha política de la APCE como el momento para introducir o no, y a su discreción, modificaciones en la composición de la delegación designada originalmente al inicio de la Legislatura. Bajo esta interpretación, la tendencia general ha sido que las delegaciones han mantenido a lo largo de toda la Legislatura su composición original. Los cambios sustanciales producidos, en cuanto a la sustitución de sus miembros iniciales, durante el transcurso de alguna Legislatura, ha respondido a razones particulares de los propios integrantes de la delegación o a movimientos puntuales de traslado de los legisladores, que están en libertad de hacer los respectivos Grupos Parlamentarios.

El que el diseño de la delegación descansa sobre la correlación de fuerza de los grupos políticos en las Cámaras ha generado, entre otros factores, una renovación automática de la delegación. Ello ha se traducido en un constante reciclaje de sus miembros y en el mantenimiento de estos en dichos puestos durante el curso de toda la Legislatura; incluso en las sucesivas, siempre y cuando estos miembros mantuvieran –gracias a su reelección– el cargo de parlamentario. Por su parte, la APCE aceptó desde el principio como válida esta práctica de una renovación basada en la ratificación, la cual no es exclusiva de las Cortes

⁰ En un principio, el programa anual de sesiones de la APCE estaba dividido en tres plenos de una semana de duración cada uno, que se celebraban en el hemicycle del Palacio de Europa en Estrasburgo. Asimismo, el programa incluía una reunión o pequeña sesión de un día que tenía lugar en otra ciudad europea a inicios del verano. A partir del 44º período ordinario de sesiones, en 1992, la APCE amplió el número de sesiones plenarias, reorganizando el programa sobre una distribución de seis encuentros como mínimo durante el período de sesiones. Véase al respecto: CONSEJO DE EUROPA, DELEGACIÓN ESPAÑOLA: *Memoria del 44º período ordinario de Sesiones de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa (mayo 1992-diciembre 1993)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1994.

Generales, sino muy común en otros parlamentos de países miembros del Consejo de Europa y extendida como mecanismo en la organización de las demás delegaciones de legisladores destinadas a otras asambleas parlamentarias internacionales.

La permanencia de legisladores como miembros de las delegaciones parlamentarias internacionales por largos períodos de tiempo ha permitido que algunos de ellos hagan carrera en el ámbito de las asambleas parlamentarias internacionales, llegando ciertos diputados y senadores de las Cortes Generales a convertirse en miembros de la Junta Directiva de estas asambleas y hasta en presidentes de las mismas⁰. Aunque no se han realizado estudios que lo convaliden, parece existir una correlación muy alta entre el peso político de los partidos en las Cámaras y la trayectoria profesional internacional de los parlamentarios. Una correlación que da la impresión de ser positiva, principalmente, cuando los partidos logran mantener o aumentar su representación parlamentaria entre una Legislatura y otra, como para repetir en el Gobierno o quedar como la principal fuerza opositora.

Ya sea porque permanecen entre una Legislatura y otra o, simplemente, porque son sustituidos por otros, los miembros de las delegaciones parlamentarias españolas que han integrado la APCE, al momento de ser designados por las Cortes Generales, han tenido, como requisito básico, la condición de parlamentario durante la Legislatura en cuestión. Se trata de una condición que debe mantenerse, incluso, tras unas nuevas elecciones, para poder optar (o continuar) como miembro de la delegación⁰. Dentro de esta lógica posicional-operativa de la participación internacional de los legisladores, encontramos que la designación o renovación de los parlamentarios como miembro de la delegación parlamentaria de las Cortes Generales destinada a la APCE está sujeta a ser miembro activo del Parlamento. Pese a que Asamblea tiene entre sus filas a exparlamentarios bajo la figura de miembros honorarios, principalmente aquellos que han sido presidentes de la misma, la condición de antiguo legislador les impide, de todos modos, formar parte de la delegación nacional.

Al igual que sucede con las otras asambleas parlamentarias internacionales con las que las Cortes Generales han establecido relaciones, en el caso de la APCE, la base de la relación está en destinar a dicha asamblea miembros activos del órgano legislativo nacional. Por ello no es simple asociacionismo parlamentario de uno que otro legislador o ex legislador afiliado a algún organismo o entidad internacional. Son relaciones interinstitucionales que se fraguan a partir del traslado de determinado grupo de parlamentarios desde su organización clásica y natural a otra completamente distinta para que desempeñen las tareas específicas de este última, las cuales son de dimensión internacional. Aunque es posible que las probabilidades de una asignación de este tipo aumente cuando los aspirantes o nominados pertenecen a los partidos con mayor peso en las Cámaras, sólo los que son diputados y senadores de la Legislatura en vigor pueden ser destinados a dichas asambleas.

⁰ Dentro de la experiencia española, entre los casos más representativos de parlamentarios que han hecho carrera en el ámbito internacional, destacan: Miguel Ángel Martínez Martínez, Luís Maria Puig i Olive y Javier Rupérez Rubio. El primero llegó a ser Presidente de la APCE (1992-1996) y después de la UIP (1997-1999) tras varias Legislaturas como miembro de las respectivas delegaciones de las Cortes Generales destinadas a dichas organizaciones. El segundo fue Presidente de la Asamblea Parlamentaria de la UEO (1997-2000) y de la APCE (2008-2010) después de varios períodos legislativos formando parte de la delegación parlamentaria española de ambas Asambleas. El tercero, aunque fue embajador de España en la OTAN, tras un largo tiempo como integrante de varias delegaciones parlamentarias internacionales de las Cortes Generales, terminó siendo Presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE entre 1996 y 1998 y Presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN entre 1998 y 2000.

⁰ Un caso emblemático fue el del parlamentario José María de Areilza, quien, al haber perdido su condición de diputado en 1982 no sólo le impidió seguir en la delegación española de la APCE, sino que también tuvo que apartarse del cargo como Presidente de esta Asamblea, cargo para el que había sido elegido apenas un año antes. Véase al respecto: PUIG I OLIVE, Lluis Maria: "La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa"...*op.cit.*

Con la selección y renovación en cada Legislatura de la delegación parlamentaria de la APCE, las Cortes Generales, gozan del derecho, pero también de la responsabilidad de trasvasar (principalmente, durante el período de sesiones de la APCE) a un conjunto definido de sus legisladores para que ocupen unos asientos en dicha asamblea internacional. Esto conlleva una especie de desdoblamiento del cargo de dichos parlamentarios: sin dejar de ser en origen legisladores de las Cortes Generales se convierten, con arreglo a esa condición base, en parlamentarios de otro cuerpo deliberante, aunque sin capacidad legislativa. Es totalmente distinto a lo que ocurre con los representantes permanentes del Ejecutivo en el Consejo de Europa. Mientras los funcionarios del Gobierno que son designados a esta organización intergubernamental se convierten en representantes diplomáticos del Estado español, los legisladores del Congreso de los Diputados y del Senado que conforman la delegación pasan a ser parlamentarios de la APCE, como lo son el resto de parlamentarios derivados de los otros órganos legislativos de los países pertenecientes al Consejo de Europa.

Son parlamentarios de la APCE porque son transferidos –mediante delegación– directamente por los respectivos parlamentos nacionales de los países del Consejo de Europa. Como en el caso de España se trata de un miembro de pleno derecho, no podemos hablar de parlamentarios en la APCE, que están como invitados o como observadores en las sesiones y comisiones de trabajo de esta asamblea, sino de parlamentarios de la APCE, o sea, que pertenecen a la misma y ejercen una labor adicional en un órgano distinto al de su origen y proveniencia. Ya dentro de esta organización, los diputados y senadores de las Cortes Generales trabajan en conjunto con sus homólogos de otros órganos legislativos generando otra clase de *outputs* vinculados al papel consultivo que tiene la APCE. Estos productos institucionales van desde la construcción unánime de recomendaciones sobre asuntos y materias que conciernen al Consejo de Europa así como de otros temas de relevancia internacional hasta la conformación y envío a diversas latitudes del planeta de sus propias delegaciones parlamentarias en misiones de observación electoral⁰.

5.3 LA PARTICIPACIÓN EN LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA DE LA OTAN POR LA CONDICIÓN DE ESPAÑA COMO MIEMBRO DE LA ALIANZA ATLÁNTICA

Después de la creación de la OTAN en 1949⁰, tuvo su aparición en 1955 una institución compuesta por un grupo de legisladores de las naciones pertenecientes a dicha organización internacional de seguridad y defensa: la “Conferencia de los Miembros de los Parlamentos de los Países de la OTAN”⁰. Esta institución parlamentaria internacional que trascendió el formato de conferencia anual alcanzó en 1966 el carácter de estructura permanente y se denominó inicialmente Asamblea del Atlántico Norte⁰. Mucho más tarde, en 1999, pasó a llamarse Asamblea Parlamentaria de la OTAN (AP-OTAN) como expresión de su sólida vinculación con la Alianza Atlántica. Aunque se trata de una organización independiente,

⁰ HALLER, Bruno: “Election Observation by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe”, en *Human Rights Law Journal*, vol. 26, n. 5-8, 2005, pp. 160-166.

⁰ Dentro de la amplia literatura en español acerca de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, puede consultarse, entre otros autores: CARAMÉS VÁZQUEZ, Mónica: “La OTAN: Naturaleza, organización y financiación”, en *Boletín de Información CESEDEN*, n. 266, 2000, pp. 9-23; CARACUEL RAYA, María: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*, Tecnos, 2004; MUÑOZ GARCÍA, Enrique y ORTIZ, Antonio: *El nuevo concepto estratégico de la OTAN: una aportación española*, Fundación Alternativas, Madrid, 2010; MARTÍNEZ CARMENA, María: *La OTAN: De la alianza defensiva a organización de seguridad*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

⁰ THE HANSARD SOCIETY FOR PARLIAMENTARY GOVERNMENT: *The North Atlantic Treaty Organization Parliamentarians' Conferences, 1955-1959, Introduction by Goeffrey de Freitas*. The Sidney Press Limited, Bedford, 1960.

surgida del acuerdo entre parlamentarios, el inicio de relaciones entre las Cortes Generales y esta asamblea parlamentaria internacional comenzó tras la firma por el Estado español del tratado de adhesión⁰.

La conversión de España en miembro de la OTAN fue lo que hizo posible el establecimiento de relaciones permanentes entre el Parlamento español y la AP-OTAN. Pero no porque lo exigiera el tratado, como si lo fue en el caso del ingreso al Consejo de Europa con respecto a su Asamblea Parlamentaria. En esta ocasión, el desarrollo de relaciones de las Cortes Generales con la AP-OTAN no era parte legalmente del compromiso internacional que asumió el Estado a raíz de la adhesión del país a la Alianza Atlántica. Al contrario, era y sigue siendo una prerrogativa de la que pueden gozar sólo aquellos Parlamentos cuyos países han pasado a pertenecer a la OTAN por obra y como resultado de sus correspondientes órganos de representación exterior.

Entre otros aspectos, la adhesión de España a la OTAN lo que hizo en principio fue otorgarle al país un atributo que no tenía antes y el cual ha sido siempre el requisito institucional que debe reunir cualquier nación para que su órgano legislativo pueda tener una delegación permanente de diputados y senadores con voz y voto en la organización de composición parlamentaria que congrega a los países miembros de la Alianza Atlántica⁰. En otras palabras, con independencia de las obligaciones internacionales que traía consigo la firma del tratado de adhesión, lo que permitió que las Cortes Generales pudieran establecer relaciones con la originalmente conocida como Asamblea del Atlántico Norte fue la condición de miembro de la OTAN que adquirió España a partir de 1982. En ese momento el país obtuvo una cualidad necesaria e indispensable que abrió las puertas al Parlamento español para su participación en otro foro multilateral permanente compuesto por legisladores.

0 Sobre el origen y evolución de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, véase: HARNED, Joseph: "Atlantic Assembly –A Genesis", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 3, n. 2, 1964, pp. 183-189; HARNED, Joseph y MALLY, Gerhard: *Atlantic Assembly: Proposals and Prospects*, The Hansard Society, London, 1965; CHARMAN, Sarah y WILLIAMS, Keith: *The Parliamentarians' Role in the Alliance: The North Atlantic Assembly, 1955-1980*, North Atlantic Assembly, Brussels, 1981; BRUMTER, Christian: *The North Atlantic Assembly*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1986; MATTHEWS, John A.: "Evolution of an Atlantic Assembly", en THE SENATE OF THE UNITED STATES: *The History of the North Atlantic Assembly, Proceedings and Debates of the 99th Congress, Second Session*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1986, pp. 2-10, [Publicado originalmente en 1962]; LUNN, Simon: *In Search of a Parliamentary Dimension to the European Security and Defence Policy (ESDP): Lessons Learned from the NATO Parliamentary Assembly*, Working Paper Series, n. 81, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2002; BORN, Hans; FLURI, Philipp y LUNN, Simon (eds.): *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2010. En español, puede consultarse: DORREGO DE CARLOS, Alberto: "La Asamblea del Atlántico Norte: consideraciones sobre su Estatuto jurídico internacional y sus relaciones con la Alianza Atlántica", en *Revista de las Cortes Generales*, n. 37, 1996, pp. 293-328; PALLARÉS, Gustavo: "La Asamblea parlamentaria de la OTAN: el papel de los parlamentarios en la Alianza", en: AA.VV.: *La OTAN en su medio siglo: una visión española*, Asociación Atlántica Española, Madrid, 1999, pp. 151-159.

0 Entre los trabajos científicos que, para la época, abordaron el ingreso de España en la OTAN, puede consultarse: BARBÉ, Esther: *España y la OTAN: La problemática europea en materia de seguridad*, Editorial Laia, Barcelona 1984; DEL ARENAL, Celestino y ALDECOA, Francisco: *España y la OTAN: textos y documentos*, Tecnos, Madrid, 1986. Otra lectura también objetiva sobre los acontecimientos que rodearon este proceso puede verse en: NORTH ATLANTIC ASSEMBLY: *Spanish Accession to NATO: Arguments, Facts and Figures*, North Atlantic Assembly, International Secretariat, Brussels, 1982. Para un balance académico más reciente, véase, en otros: MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Juan Antonio: "El referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN", en *UNISCI Discussion Papers*, n. 26, 2011, pp. 283-310; PUELL DE LA VILLA, Fernando: "Procesos españoles de transición y consolidación democrática en el ámbito de la seguridad y la defensa (1976-1991)", en ALDA, Sonia y SAINT-PIERRE, Héctor (coords.): *Gobernabilidad y democracia. Defensa y transiciones en Brasil y España*, Ril Editores, Santiago de Chile, 2012, pp. 17-50; LINARES, Ángel: "La adhesión de España a la OTAN: notas para una revisión crítica", en *Historia Actual Online*, n. 32, 2013, 23-30.

0 En el Preámbulo de su Reglamento, la AP-OTAN estipula que dicha Asamblea: "...consists of parliamentary delegates who are selected from the members of national parliaments of member countries of the Atlantic Alliance...", NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY: *Rules of Procedure*, DOC 200 GEN 13 E, Dubrovnik, October, 2013, pág. 3.

El hecho que las posibilidades de participación estructurada de legisladores como miembros de pleno derecho de la AP-OTAN no resulten del tratado de adhesión en sí mismo, sino del atributo que adquiere el país al pertenecer a la OTAN, tiene que ver con la naturaleza organizativa de esta Asamblea. A diferencia, por ejemplo, de la APCE, la AP-OTAN es una entidad autónoma que establece sus propios requisitos de ingreso y como tal no forma parte de la estructura organizativa de la OTAN. Aunque ha sido considerada como su dimensión parlamentaria⁰, la AP-OTAN podría ser encuadrada más bien como una socia de la OTAN y a la que apoya en sus actividades. Uno de los alcances de esta asociación entre ambas organizaciones internacionales, es que los Parlamentos de los países que pasan a ser miembros de la OTAN, se convierten al mismo tiempo en miembros de la AP-OTAN.

Al tener la AP-OTAN como requisito básico de ingreso que el país en cuestión debe pertenecer a la OTAN, las Cortes Generales sólo estuvieron en condiciones de poder desarrollar relaciones con dicha Asamblea una vez que España pasó a ser miembro de la OTAN. Sin embargo y pese a no ser una obligación derivada del tratado de adhesión, la participación de forma permanente y estructurada de legisladores españoles en la AP-OTAN dependió, de todos modos, de la decisión del Gobierno de ingresar a la OTAN. Por más que las Cortes Generales hubieran tenido antes la intención de relacionarse con esta Asamblea, como sí lo hicieron con la UIP, les habría sido negada su incorporación hasta tanto España, por intermedio de sus órganos de representación exterior, suscribiera el tratado de adhesión a la OTAN. Lo supeditadas que estaban las Cortes Generales a las decisiones y acciones del Gobierno en este asunto de política exterior se reflejó también en el ritmo que tuvo al inicio el desarrollo de relaciones con la AP-OTAN.

Los retrasos en la incorporación de España a la estructura de la OTAN, también se manifestaron en el establecimiento de relaciones entre las Cortes Generales y la AP-OTAN. Dado que el nuevo Gobierno de Felipe González congeló en diciembre de 1982 el ingreso definitivo de España a la Alianza Atlántica, la participación estructurada y permanente de legisladores españoles a la AP-OTAN no fue inmediata⁰. A un año de haberse firmado el tratado de adhesión a la OTAN y en medio de la presión política y social que tenía el Gobierno Socialista por su promesa de realizar un referéndum consultivo sobre el tema, la delegación parlamentaria española de la AP-OTAN aún no se había constituido. Sin embargo, tampoco tuvo que esperar a la celebración de dicho referéndum en 1986 para su constitución. La primera de estas delegaciones fue conformada a propósito del inicio en junio de 1983 del 29º período de sesiones de dicha Asamblea en Copenhague y a la que asistieron legisladores de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular y Centrista⁰. Con excepción de los parlamentarios comunistas, ningún otro grupo político en las Cortes Generales se mostraba ya

0 ROTH, William V. Jr.: “Un innovador acto de creación: la dimensión parlamentaria de la ampliación de la OTAN”, en *Revista de la OTAN*, vol. 45, n. 2, 1997, pp. 11-13; LUNN, Simon: “Le bras parlementaire de l’OTAN contribue à la réalisation des objectifs de l’Alliance”, en *Revue de l’OTAN*, vol. 46, n. 4, 1998, pp 8-11; TRIFUNOVSKA, Snežana: *North Atlantic Treaty Organization*, Kluwer Law International, Leiden, 2010, en concreto, el capítulo II. 3, págs. 59 y ss.

0 En la reunión anual de la AP-OTAN, celebrada en Londres en el otoño de 1982, todavía la delegación española que asistió seguía presentando un carácter *ad hoc* y asumiendo un papel de observador. Y eso que en la reunión de primavera de ese mismo año, celebrada en Madeira: “The Assembly extends to Spanish Cortes a warm invitation to full membership in the North Atlantic Assembly, invites the Cortes to send a delegation to Assembly’s meetings and to participate in all Assembly activities, and looks forward to close co-operation with members of the Cortes as partners in the Alliance.”, NORTH ATLANTIC ASSEMBLY: *Texts Adopted and Annual Report 1982*, International Secretariat, Brussels, 1983, pág. 72. Asimismo se destacaba que: “Since 1978, Spanish delegations have regularly been invited to attend the Assembly meetings as observers. Mr. Javier Ruperez Rubio (Union for the Democratic Centre) spoke at the close of the general debate on behalf of the Spanish delegation at Madeira”, *Idem*. pág. 33.

0 CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la II Legislatura*, Madrid, 1987, pág. 90.

en ese momento contrario o tan reticente a la incorporación de España en los órganos políticos de la Alianza Atlántica.

Con la conformación del primer grupo de legisladores destinados a la AP-OTAN era el comienzo de una nueva etapa, donde la delegación que asistía a dicha Asamblea pasaba a ser un producto creado por el Parlamento y por tanto expresión del mismo. Era la primera constitución de esta como una delegación exclusivamente parlamentaria, permanente y con estatus de miembro de pleno derecho. Si bien, durante la época de la Transición democrática y antes del ingreso de España a la OTAN, la AP-OTAN había exhortado a que parlamentarios españoles asistieran en calidad de invitados a las sesiones de esta Asamblea, lo máximo que se hizo al respecto fue que algunos diputados, principalmente del partido en el Gobierno, acudieran, de manera eventual, a ciertas sesiones y actividades de la misma. Para ello, estos legisladores se integraban a delegaciones *ad hoc*, configuradas desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y encabezadas por representantes diplomáticos acreditados en Bruselas⁰, donde tiene su sede la AP-OTAN.

Desde un principio la delegación parlamentaria destinada a la AP-OTAN se comportó como un espacio donde se manifestaba (o reproducía) la posición particular de cada Grupo Parlamentario sobre el papel que debía jugar España dentro de la OTAN, principalmente en materia militar. Más que ninguna otra de las delegaciones internacionales de las Cortes Generales, la delegación española de la AP-OTAN fue durante un tiempo un grupo de pocos consensos y alejado de una posición única e institucional. Muchas veces ni siquiera se cerraban o mantenían acuerdos sobre las responsabilidades que asumirían en el seno de dicha Asamblea los integrantes de la delegación. Lo único que estaba claro era que cada miembro tenía voz y representaba un voto; todo lo demás dependía de las directrices que les transmitieran a estos parlamentarios su respectiva agrupación política⁰.

Las diferencias de criterios, en su base ideológicos, que orientaron en un primer momento el funcionamiento de la delegación no desbordaron, sin embargo, aspectos básicos de esta, como su tamaño y su estructura organizativa. Estos últimos han respondido siempre a los Estatutos de la AP-OTAN. Dicha Asamblea, como es lógico, tiene reservada la manera como se organiza en su seno la participación de los legisladores nacionales, dejando en manos de sus parlamentos de proveniencia la designación de los integrantes de las delegaciones. Por tanto, en el desarrollo de sus relaciones con la AP-OTAN, a las Cortes Generales les correspondió, desde el principio, conformar una delegación de doce miembros, de los cuales la mitad venían a ser titulares y la otra mitad suplentes, pero que por igual, terminaban cumpliendo alguna labor dentro de las distintas comisiones, sub-comisiones o grupos de trabajo de la AP-OTAN.

La actividad de la delegación se fue haciendo más orgánica e institucional conforme se fueron acercando las posturas entre los principales partidos sobre el papel que debía tener España en la OTAN e independiente de cual estuviera en el Gobierno y cual en la Oposición⁰.

0 RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN: Relato parcial*, Plaza & Janes Editores, Barcelona, 1986, págs. 59 y ss.

0 Mientras los Socialistas habían adoptado la posición conjunta de no aceptar encargo alguno en ninguna comisión o subcomisión de la AP-OTAN, miembros de la delegación pertenecientes a otras formaciones políticas asumieron progresivamente una participación activa como ponentes de diversas subcomisiones. Véase al respecto: ESTRELLA PEDROLA, Rafael: "La Asamblea Parlamentaria del Atlántico Norte", en VV. AA.: *Proyección internacional del Parlamento español*, op. cit., pág. 79.

0 Para el 33º período de sesiones de la AP-OTAN, en 1987, todos los integrantes de la delegación española ya se habían adscrito a alguna de las distintas Comisiones de trabajo de esta Asamblea. Véase: CORTES GENERALES: *Asamblea del Atlántico Norte, Delegación Española. Memoria del 33º Período de Sesiones -1987*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pág. 9.

Aunque los miembros de la delegación no alcanzaran una posición común en todos los temas, estaba claro que la delegación tenía dos dimensiones: una nacional, que agrupaba a todos los integrantes en su conjunto y una ideológica y partidista, que los separaban y los hacía autónomos en el desarrollo de su labor dentro de la Asamblea⁰. En su dimensión nacional, la delegación ha representado esa estructura organizativa forjada a lo interno de las Cortes Generales para canalizar la participación de los Grupos Parlamentarios existentes en su seno dentro instancias internacionales a las que sus diputados y senadores no pueden incorporarse por sí solos, ni aun teniendo el respaldo de sus respectivos partidos políticos⁰.

Desde la conformación de la primera delegación española de la AP-OTAN, la estructura de la agrupación ha estado compuesta por: un presidente, dos vice-presidentes y nueve vocales, más sus respectivos suplentes. Haciendo uso de su autonomía, la Cortes Generales han adoptado esta estructura y la han utilizado como mecanismo de trasvase de algunos de sus diputados y senadores a la AP-OTAN, los cuales son escogidos previamente por de los distintos Grupos Parlamentarios de ambas Cámaras. Dado que sobre ello los Estatutos de la AP-OTAN no van más allá de señalar que esta designación es un procedimiento que atañe a los Parlamentos, al inicio de cada Legislatura y como parte del proceso normal de “composición y organización de órganos mixtos y conjuntos”⁰, las Cortes Generales, una vez constituidas, han procedido a formar una delegación, cuya vigencia ha sido la misma que la del curso de la Legislatura.

En la VI Legislatura, y en medio de la primera alternancia de gobierno entre el PSOE y el Partido Popular, ya era algo habitual la conformación de la delegación parlamentaria destinada a la AP-OTAN en función de la importancia numérica de las agrupaciones políticas en cada una de las Cámaras. Fue un momento, en cierta medida, de mayor renovación de la directiva así como de algunos miembros de la delegación después de varias Legislaturas en la misma⁰. Desde 1983, año en que se inició la participación estructurada de parlamentarios españoles en la AP-OTAN, los cambios en la composición de la delegación se limitaron a sustituciones muy puntuales de algunos de sus miembros. En principio, porque hubo que darle cabida en la misma a aquellas otras agrupaciones políticas pequeñas que iban logrando escaños en las Cortes Generales tras unas nuevas elecciones⁰.

El peso como tercera fuerza que, en cada una de la Cámaras, fueron ganando los partidos minoritarios, como Izquierda Unida o Convergencia y Unión, terminó por consolidar en menos de diez años una delegación más plural que pasaba entonces a ser presidida por

⁰ Véase: ESTRELLA PEDROLA, Rafael: “La Asamblea Parlamentaria del Atlántico Norte”..., *op. cit.*, págs. 79 y ss.

⁰ Dentro del circuito institucional de la OTAN existe, sin embargo, una organización no gubernamental de dimensiones internacionales: la Asociación del Tratado Atlántico. A esta organización, con más de una treintena de secciones nacionales, se encuentran afiliados diputados y senadores así como también otras autoridades civiles y militares de los países miembros o asociados a la OTAN. Sobre esta asociación puede consultarse: CEBALLOS, Gonzalo: “La Asociación del Tratado Atlántico (ATA)”, en VV.AA.: *La OTAN en su medio siglo: Una visión española*, Asociación Atlántica Española, 1999, pp. 161-166.

⁰ CORTES GENERALES: “Serie A: Actividades parlamentarias”, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 21, IX Legislatura, 8 de julio de 2008, pág. 1.

⁰ CORTES GENERALES: “Serie A: Actividades parlamentarias”, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 8, VI Legislatura, 27 de junio de 1996, págs. 1 y ss.

⁰ Sobre la composición de la delegación parlamentaria española de la AP-OTAN entre la III y V Legislatura puede consultarse la serie de Memorias editadas por las Cortes Generales sobre la actividad desarrollada por esta delegación en dicha Asamblea. En especial, la correspondiente al período 39 de sesiones de la AP-OTAN en 1993: CORTES GENERALES: *Asamblea del Atlántico Norte, Delegación Española. Memoria del 39º Período de Sesiones -1993*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

parlamentarios del Partido Popular después de varias Legislaturas de liderazgo de los Socialistas. Aunque, desde un inicio, la delegación ha tendido a ser representativa de las distintas agrupaciones políticas en el Parlamento, ella siempre ha respondido al cambio en la correlación de fuerzas a lo interno de las Cortes Generales. Una correlación que igualmente se ha reproducido en la composición de la delegación, donde el Grupo Parlamentario con mayoría no sólo pasa a ostentar la presidencia de la delegación durante toda la Legislatura sino que además logra colocar el mayor número de representantes dentro de la misma.

Dando por descontado que el partido con mayoría en las Cámaras es el que se hace con más puestos y con la dirección de la delegación, su posición también como partido de gobierno –claro está, en un sistema parlamentario como el español- le condiciona, sin embargo, la designación de los legisladores que pueden formar parte de la delegación de la AP-OTAN. El Reglamento de esta Asamblea es claro al estipular en su Preámbulo que: “A member of government cannot be a delegate to the Assembly.”⁰, con lo cual la condición de delegado es incompatible con un cargo ministerial. Al margen de lo dificultoso o imposible que podría ser compaginar ambas actividades⁰, este tipo de restricciones ponen de manifiesto que la participación formal de los legisladores en instancias internacionales no sólo obliga a estos a tener y mantener como condición básica el cargo de diputados o senadores a lo largo de la Legislatura, sino que además, en algunos casos, es necesario no estar ejerciendo ningún otro cargo dentro del Ejecutivo del Estado.

Los condicionantes individuales para el desarrollo de la participación de los legisladores en las instituciones permanentes multilaterales del parlamentarismo internacional pueden darse de forma tácita: ser parlamentario durante toda la Legislatura. En otros casos, son bastante explícitos: se debe serlo a dedicación exclusiva. Pero también, en ciertas circunstancias, hay otros requisitos aún más específicos que han posibilitado la participación internacional de los parlamentarios en más de una de dichas instituciones. Esta última situación se hizo patente en las Cortes Generales con el ingreso de España en la Unión Europea Occidental, a cuya Asamblea Parlamentaria fue destinada la misma delegación de parlamentarios que cumplía funciones en la APCE.

Más allá de responder a pautas externas, el desarrollo de este tipo de participación (dual) por algunos parlamentarios se convirtió en cierta medida en una constante. Tal como veremos el siguiente capítulo, este fenómeno se repitió, durante una primera etapa, en el caso de las delegaciones de las Cortes Generales que asistían a las Conferencias Parlamentarias de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa así como también en lo que ha sido la participación de legisladores del Congreso de los Diputados y del Senado en la Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea. Las delegaciones parlamentarias de las Cortes Generales en estos espacios de diálogo interparlamentario han estado integradas por legisladores pertenecientes a delegaciones asignadas a otras asambleas parlamentarias internacionales o por diputados y senadores que ocupan posiciones en comisiones parlamentarias muy específicas y con una fuerte actividad «exterior», como viene a ser el caso de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

0 NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY: *Rules of Procedure...op. cit*, pág. 3.

0 Un ejemplo de esta situación fue la del diputado Socialista Rafael Estrella Predola. Su designación como Embajador de España en Argentina en 2006 implicó su dimisión como miembro del Parlamento Español así como su baja inmediata como Presidente de la Delegación de las Cortes Generales destinada a la AP-OTAN. Fue sustituido por el entonces Vicepresidente Segundo de la Delegación, el también diputado Socialista, Jordi Marsal Muntalá. Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VIII Legislatura 2004-2008*, Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2011, pág. 1182.



CAPÍTULO 6. EL AUMENTO DE LAS RELACIONES ENTRE LAS CORTES GENERALES Y LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES PERMANENTES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL

El tipo de relaciones que un órgano legislativo puede entablar con las instituciones multilaterales permanentes del parlamentarismo internacional está condicionado por un conjunto de elementos tanto reales como formales. Uno de los principales factores tiene que ver con lo amplias o restrictivas que en términos geográficos, culturales y políticos pueden llegar a ser las asambleas parlamentarias internacionales para su ingreso como miembro. En este sentido, las relaciones que reiniciaron o establecieron las Cortes Generales con algunas asambleas parlamentarias internacionales a comienzos de la democracia fueron posible, en principio, porque España reunía los criterios geográficos, culturales, incluso, geopolíticos, necesarios para que su órgano legislativo pudiera vincularse con dichas asambleas. Esto siguió siendo una constante en el desarrollo de nuevas relaciones del Parlamento español con otras asambleas parlamentarias internacionales durante la última década del siglo XX y principio del XXI.

En este capítulo se expone el aumento que tuvieron las relaciones de las Cortes Generales con el parlamentarismo internacional de asamblea a partir del establecimiento de vínculos institucionales con otras tres asambleas parlamentarias internacionales: la Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental, la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea. De nuevo, se pone el acento sobre los aspectos que posibilitaron el desarrollo de dichas relaciones así como sobre la manera en el que las Cortes Generales han gestionado la participación de sus legisladores en estas asambleas. Lo que interesa destacar es la actividad del Parlamento en el manejo de sus relaciones con las asambleas parlamentarias

internacionales; no labor de los diputados y senadores españoles en el seno de tales instituciones.

Como cualquier otra organización internacional, las asambleas parlamentarias internacionales presentan en sus estatutos unos criterios básicos que deben reunir los países para su ingreso como miembros. Esto se ve reflejado en países de nuestro entorno, como Francia, Inglaterra o Grecia, donde sus respectivos parlamentos nacionales, así como tienen participación en las mismas asambleas parlamentarias internacionales en las tienen las Cortes Generales, están vinculados a otras asambleas en las que no tiene cabida ni el Parlamento español ni muchos otros órganos legislativos de países europeos⁰. Por encima de criterios geográficos, algunas asambleas están fundadas sobre un elemento muy particular de naturaleza histórica o cultural que reduce por afinidad el número de países cuyos parlamentos pueden ser miembros de las mismas.

Con la salvedad de la Unión Interparlamentaria, las demás instituciones multilaterales permanentes del parlamentarismo internacional presentan unos criterios muy específicos de ingreso y participación de sus miembros, lo cual restringen la posibilidad de que cualquier órgano legislativo pueda convertirse en miembro de todas y cada una estas instituciones. La existencia de ciertos referentes de cercanía entre los parlamentos nacionales y las organizaciones internacionales de composición parlamentaria son los que facilitan que sólo algunos órganos legislativos puedan tener (o alcanzar) una participación dentro de estas últimas como miembros de pleno derecho mientras que otros parlamentos no; cuando mucho, estar presente en calidad de observadores o invitados.

Si nos limitamos únicamente a los criterios básicos que son una condición necesaria para que un parlamento nacional pueda establecer relaciones formales, estructuradas y permanentes con una asamblea parlamentaria internacional encontramos que, junto a aquellos aspectos reales de afinidad geográfica o cultural, existen otros elementos de tipo formal que deben cumplirse *a priori* para que un órgano legislativo, como las Cortes Generales, logre el status de miembro de pleno derecho dentro de algunas asambleas parlamentarias internacionales. En esto la separación que hace la perspectiva estructural-orgánica, al distinguir a las instituciones multilaterales del parlamentarismo internacional entre las que son el órgano parlamentario de una organización internacional intergubernamental y las que son un organismo con existencia independiente, ayudar a visualizar dichos condicionantes.

De las seis asambleas parlamentarias internacionales con las cuales las Cortes Generales ha desarrollado relaciones formales y estables cinco de estas asambleas representan el “brazo” parlamentario de una determinada organización internacional intergubernamental: el Consejo de Europa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Unión Europea Occidental, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Unión por el Mediterráneo. Esto ha significado, tal como manifestó en el capítulo anterior, que las relaciones de las Cortes Generales con las instituciones multilaterales permanentes del parlamentarismo internacional derivan en su mayoría de tratados y acuerdos suscritos entre los órganos del Estado español con capacidad de representación exterior y el órgano ejecutivo de cada una de estas organizaciones internacionales intergubernamentales.

Habría sido imposible para las Cortes Generales establecer relaciones como miembro (con voz y voto), por ejemplo, de la Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental si el Gobierno y la Corona no hubieran primero comprometido internacionalmente al Estado al firmar el tratado de adhesión a la Unión Europea Occidental en 1990. Aunque puedan

⁰ Ejemplo de ello es la pertenencia del Parlamento francés a la Asociación Internacional de Parlamentos de Lengua Francesa, del Legislativo británico a la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth y del Parlamento griego a la Asamblea Parlamentaria de la Ortodoxia.

considerarse autónomas en su desarrollo, muchas de las relaciones interparlamentarias multilaterales de las Cortes Generales están construidas y descansan sobre obligaciones contraídas previamente por sujetos del derecho internacional. Por encima de que se reunieran los criterios de afinidad geográfica y cultural, el establecimiento de las relaciones entre las Cortes Generales con las asambleas parlamentarias internacionales ha estado determinado en gran medida por la firma de tratados por parte del Estado español.

Esto indica dos cosas: La primera es que los parlamentos y en este caso concreto, las Cortes Generales, pese a su autonomía, no son tan independientes para el establecimiento de ciertas relaciones internacionales, principalmente, con instituciones multilaterales permanentes del parlamentarismo internacional. Dependen algunas veces de los compromisos internacionales que (por medio de tratados) asuman los ejecutivos de los Estados. La segunda es que la representación exterior del Estado ya está cubierta por miembros del ejecutivo mediante la participación de estos en el órgano de gobierno de aquellas organizaciones internacionales de carácter intergubernamental a las cuales se adhiere dicho Estado. Más allá de que estas organizaciones cuenten, dentro de su estructura, con un organismo de composición parlamentaria, siempre habrá, en primer lugar, una representación de tipo gubernamental del Estado miembro, siendo en última instancia, la de tipo parlamentario, algo adicional y complementario.

El que las obligaciones incluidas en los acuerdos supongan la participación de legisladores nacionales en los órganos consultivos que forman parte de la organización intergubernamental internacional no significa que la representación exterior del Estado se reparta entre miembros de poder ejecutivo por lado y miembros del poder legislativo por el otro. Lo que se reparte son tareas en función de capacidad legal y alcance jurídico que tienen los representantes de cada uno de estos poderes en el plano internacional. Mientras el primero puede actuar internacionalmente en nombre del Estado, el segundo a lo máximo que puede llegar es a ejercer un papel asesor. Se trata de un rol para el cual los parlamentos nacionales, entre ellos, las Cortes Generales, ponen a un cierto número de sus diputados y senadores a disposición (mediante el envío delegaciones) de algunas asambleas parlamentarias internacionales para que estos legisladores desarrollen una actividad deliberativa que conduzca a la postre al dictamen de ciertas recomendaciones en forma de resoluciones no vinculantes para los Estados sobre determinados asuntos de relevancia e interés internacional.

El mismo reparto de tareas queda patente cuando un Estado, por una parte, manda delegaciones de miembros de su ejecutivo a organizaciones internacionales intergubernamentales que sólo tienen órganos de composición diplomática (v.g. la ONU) y, por otra parte, envía delegaciones de miembros de su legislativo central a organizaciones internacionales parlamentarias que tienen una existencia independiente, como por ejemplo, la Unión Interparlamentaria. El primer tipo de delegación forma parte del entramado institucional de cualquier Estado para desarrollar su política exterior así como para actuar en nombre de éste en la negociación y creación de acuerdos y tratados que pueden terminar comprometiendo a ese Estado. El segundo tipo de delegación, en cambio, forma parte del entramado de cooperación interestatal que se ha desarrollado en el sistema internacional para servir de manera consultiva al quehacer de los gobiernos.

A ese entramado de cooperación interestatal de naturaleza parlamentaria, las Cortes Generales no sólo se vincularon desde bien temprano; en plena Transición democrática. Éstas también fueron incrementando su participación en el mismo a partir del establecimiento de relaciones con otras asambleas parlamentarias internacionales una vez consolidada la democracia. El afán europeísta y aperturista de España durante la consolidación del régimen democrático permitió que las Cortes Generales pudieran vincularse con la Asamblea

Parlamentaria de la Unión Europea Occidental y la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Tras este incremento y ya en el siglo XXI, el Parlamento español amplió de nuevo sus relaciones con su incorporación en la Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea. Los tres apartados que componen este capítulo están orientados a detallar dichas experiencias.

6.1 EL INGRESO EN LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA DE LA UEO A RAÍZ DEL COMPROMISO ASUMIDO POR EL ESTADO ESPAÑOL CON LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE EUROPA

Tras la Segunda Guerra Mundial surgió en 1948 una organización europea de seguridad y defensa llamada la Unión Europea Occidental (UEO)⁰. Dentro de lo que fue su desarrollo institucional, esta organización estableció en 1954 como parte de su estructura un órgano de composición parlamentaria del que formaban parte legisladores pertenecientes a los parlamentos nacionales de los países miembros⁰. Era condición básica la pertenencia a la UEO para que el respectivo órgano legislativo del país miembro pudiera contar con una delegación de parlamentarios con voz y voto en seno de Asamblea Parlamentaria de la UEO (AP-UEO)⁰. Aunque también es cierto que ello no fue una limitación para el establecimiento de otros esquemas de relación con Parlamentos de países que, si bien, en su momento, no eran miembros de la UEO, si lo eran del Consejo de Europa y de otras organizaciones europeas e internacionales.

0 La Unión Europea Occidental se creó en virtud del Tratado sobre la Colaboración Económica, Social y Cultural y de Defensa Colectiva, firmado en Bruselas el 15 de marzo de 1948. Los países signatarios fueron Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y el Reino Unido. Sobre el origen y evolución de la UOE, véase, entre otros: CAHEN, Alfred: *The Western European Union and NATO*, Brassey's, London, 1989; DUMOULIN, André y REMACLE, Éric: *L'Union de l'Europe occidentale: phénix de la défense européenne*, Bruylant, Bruxelles, 1998; BLOED, Arie y WESSEL, Ramses A.: *The Changing Functions of the Western European Union (WEU): Introduction and Basic Documents*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1994; MACALISTER-SMITH, Peter y GEBHARD, Julia: *Western European Union (WEU)*, Oxford University Press, 2011. En cuando a un análisis en español, están, entre otros: BARBÉ, Esther: *La seguridad en la nueva Europa*, Libros de la Catarata, Madrid, 1995, en especial, págs. 111 y ss.; LÓPEZ CARRILLO, Margarita: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, McGraw-Hill Interamericana de España, 1997.

0 El artículo 9 del Protocolo de París de 1954 estableció “una Asamblea de representantes de las Potencias del Tratado de Bruselas...”. Puede consultarse el contenido de ambos instrumentos en: DEL ARENAL, Celestino y ALDECOA, Francisco: *España y la OTAN: textos y documentos...*, op.cit., págs. 467 y ss. Sobre el papel y funcionamiento de esta Asamblea, véase: SALTER, Noël: “Western European Union: The role of Assembly 1954-1963”, en *International Affairs*, vol. 4, n. 1, 1964, pp. 34-46; BORCIER, Paul: *The Assembly of Western European Union: Its contribution to the defence and building of Europe since 1955*, Office of the Clerk of the Assembly of WEU, Paris, 1975; SMITH, Dudley: “The Assembly of Western European Union –an Instrument of Parliamentary Diplomacy?”, en *Romanian Journal of International Affairs*, vol. I, n. 3, 1995, Special Issues, pp. 57-68; LOTTER, Ernst: “WEU's Assembly: Parliamentary Control of European Security Policy”, en *Studia Diplomatica*, vol. 51, n. 1-2, 1998, pp. 31-40; ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION: *The Interparliamentary European Security and Defence Assembly: The European defence debate, 1955-2005*, Assembly of Western European Union, Paris, 2005; WAGNER, Wolfgang: “Who is coming? Attendance Patterns in the NATO and WEU Parliamentary Assemblies”, en CRUM, Ben y FOSSUM, John Erik (eds.): *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*, European Consortium for Political Research Press, Colchester, 2013, pp. 195-212.

0 ASSEMBLÉE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE: *Charte et Règlement de L'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale*, Preamble, Art. 2. A, Strasbourg, Édition Provisoire, Octobre 1955. Las modificaciones que, desde entonces, se hicieron a la Carta y al Reglamento, terminó ampliando las categorías de miembros y los criterios para el ingreso a la organización. Su última revisión en mayo de 2008 amplió las categorías: Miembros; Miembros Asociados; *Partner*, Observadores. La primera categoría correspondía a aquellos parlamentos de los Estados miembros de la UE; la segunda recogía a los parlamentos de los Estados miembros de la OTAN pero no de la UE; la tercera estaba reservada para los parlamentos de los Estados no participantes ni en la UE ni en la OTAN; en la cuarta categoría quedaban el resto de Estados, el PE y las asambleas parlamentarias internacionales que podían ser invitadas a las reuniones de la AP-UEO. Véase: ASSEMBLÉE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE: *Charte et Règlement*, Adoptés par la Commission permanente de l'Assemblée le 6 mai 2008 et révisés le 1er décembre 2009, Strasbourg, Juin 2010.

De las múltiples relaciones entre algunas de estas organizaciones internacionales, sus correspondientes asambleas parlamentarias y los órganos legislativos nacionales, una muy particular era que la AP-UEO la integraban las mismas delegaciones de parlamentarios destinadas a la APCE, lo cual respondía a que en principio los países de la UEO también estaban en el Consejo de Europa. En medio de este circuito de participación parlamentaria internacional, que fue facilitado por los cuerpos parlamentarios de estas organizaciones paneuropeas, tuvieron lugar las primeras relaciones entre las Cortes Generales y la AP-UEO. El ingreso de España al Consejo de Europa en 1978 así como su incorporación a la OTAN en 1982 y la entrada en la entonces Comunidad Económica Europea en 1986, allanó el camino para que las Cortes Generales pudieran tener un estatus de observador en la AP-UEO tiempo antes de la adhesión del país a la UEO en 1990⁰.

La invitación hecha a las Cortes Generales en 1985 por la AP-UEO para que éstas se incorporaran a esta en calidad de observador estuvo dentro de la política de la UEO de ir propiciando el ingreso al organismo de aquellos países europeos que pertenecieran a otras organizaciones internacionales con las que se compartieran objetivos comunes⁰. Durante esta etapa como observador, el Parlamento español no tuvo como tal una delegación permanente destinada a la AP-UEO, pero sí configuraba una delegación *ad hoc*, compuesta por dos o tres legisladores, principalmente del partido de Gobierno, que era enviada a las sesiones plenarias de esta Asamblea⁰. Entre 1985 y 1989, fueron conformadas un total de seis delegaciones con las cuales las Cortes Generales hicieron presencia en las habituales plenarias de las AP-UOE⁰; aunque en algunas ocasiones la asistencia también era discontinua. Una de las veces que no asistió a esta Asamblea una delegación parlamentaria española fue en la sesión de junio de 1986. Casualmente, el calendario de este pleno de la AP-UEO coincidió en el tiempo con las elecciones generales que se realizaron en España ese año.

La ausencia de obligaciones, como consecuencia de la no pertenencia de España a la UEO, permitía este tipo de discontinuidades en las iniciales relaciones de las Cortes Generales con la AP-UEO. Aún no se había suscrito el tratado que, entre otros compromisos internacionales, conllevaba la plena participación del órgano legislativo español en esta Asamblea y, por tanto, la asistencia de una delegación parlamentaria a todas las sesiones – ordinarias y extraordinarias- que se convocaran. El estatus de observador otorgado a las Cortes Generales por la AP-UEO en ese entonces, era una ventana optativa para la participación de los legisladores españoles en otro espacio multilateral del parlamentarismo

0 Sobre el ingreso de España a la UOE, véase: ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: “España y la Unión Europea Occidental: Condiciones para una adhesión”, en *Tiempo de Paz*, n. 10, 1988, pp. 4-11; BARDAJÍ, Rafael y PORTERO, Florentino: “La UEO, España y la seguridad occidental”, en *Cuenta y Razón*, n. 38, 1988, pp. 89-96; MANGAS MARTÍN, Araceli: “Implicaciones de la adhesión de España en la UOE”, en *Tiempo de Paz*, n. 11-12, 1988-1989, pp. 10-41.

0 El entonces presidente de la AP-UEO, JEAN-MARIE CARO, en un memorándum (Document 1016) del 13 de mayo de 1985, señalaba que: “Like many members of the Assembly, the Council has expressed the wish that parliamentary observers from members countries of the Atlantic Alliance not members of WEU be invited to attend Assembly session. Several of these countries have shown keen interest in participating”, ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION: *Proceeding: Thirty-First Ordinary Session, First Part*, WEU, Paris, May, 1985, pág. 149.

0 Véase, BARERRO LÓPEZ, Javier: “La Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental”, en AA.VV.: *Proyección internacional del Parlamento español...*, pág. 97. Por ejemplo, la primera delegación de las Cortes Generales que asistió como observador a la AP-UEO estuvo conformada por los parlamentarios: Rafael Estrella Pedrola, Manuel Medina Ortega y Manuel Cantanero del Castillo. ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION: *Proceeding: Thirty-First Ordinary Session, Second Part*. WEU, Paris, December, 1985, pág. 12.

0 CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la III Legislatura (1986-1989)*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1990, pág. 656.

internacional al que estaba invitado el órgano legislativo. A pesar de las limitaciones de esa participación, era una invitación que el Parlamento podía usar como más creyera conveniente; no ligada a la fuerza del tratado y al compromiso de tener que establecer una delegación permanente que estuviera destinada al “brazo” parlamentario de la UEO.

Mientras los órganos de representación internacional del Estado español no asumieran y concretaran formalmente el compromiso del país de integrarse a la UEO, la participación de los parlamentarios de las Cortes Generales en el seno de la AP-UEO seguía siendo en calidad de observadores. Esto se manifestó de forma aún más clara en los tiempos que mediaron entre la conclusión del proceso de adhesión de España a la UEO en 1990 y el calendario de sesiones de la AP-UEO de ese mismo año. Pese a que para ese momento ya estaba bastante avanzado el trámite de adhesión, en el Pleno extraordinario de la AP-UEO que tuvo lugar en marzo de 1990 las Cortes Generales no contaban todavía con una delegación parlamentaria de pleno derecho en dicha Asamblea⁰. En esa oportunidad el Parlamento, de nuevo, constituyó la acostumbrada delegación *ad hoc* que se venía haciendo para asistir a las plenarias de la AP-UEO como observador.

Finalmente completada la adhesión de España a la UEO por los órganos de representación exterior del Estado, las Cortes Generales iniciaron el desarrollo de actividades como miembro de pleno derecho de la AP-UEO en mayo de 1990. En ese momento quedó constituida la primera delegación parlamentaria española que tendría una participación permanente en el seno de dicha Asamblea. Tras cinco años como miembro observador la delegación asumía el estatus que le permitiría una participación no sólo estructurada, sino también orgánica y de mayor nivel en las actividades que desarrolla la AP-UEO. Así, durante el 36º período de sesiones de esta Asamblea, celebrado en junio de ese mismo año, la delegación parlamentaria española además de pasar a ocupar por primera vez sus escaños en la AP-UEO, todos los miembros de la delegación se integraron en las distintas Comisiones de este foro parlamentario internacional⁰.

Desde un principio, para las Cortes Generales, la constitución de la delegación parlamentaria destinada a la AP-UEO, fue, por calificarlo de algún modo, un procedimiento sencillo. Siguiendo lo dispuesto en los Estatutos de la AP-UEO, era competencia del Parlamento el nombramiento de aquellos legisladores que cubrirían los doce escaños que correspondían a España por el tamaño de su población. No obstante, como el país ya contaba con una delegación parlamentaria en la APCE, la conformación de la delegación de la AP-UEO se resolvió designando a los miembros de aquella primera delegación como integrantes de esta segunda. Para los diputados y senadores de las Cortes Generales que conformaban la delegación del APCE, el tener que integrar también la delegación española de la AP-UEO no era otra cosa que una nueva asignación de responsabilidades; aunque en otra línea de trabajo más puntual, en este caso, en materia de seguridad y defensa europea.

La dependencia que, en términos de su constitución, tenía la delegación parlamentaria destinada a la AP-UEO con respecto a su homónima de la APCE era tal que parecía más bien subproducto de esta última. Por encima de señalar lo obvio, en cuanto a que en realidad se

0 El Presidente de la AP-UEO en aquel momento, Charles Goerens, anunció al inicio de la sesión: “I am also able to inform the Assembly that all member states have now ratified the protocol of accession of Portugal and Spain to Western European Union... However, as of today, I have no official notification from the Council regarding completion of the ratification procedure. Consequently, to my great regret, representatives from Portugal and Spain cannot yet sit as full members and they retain the status of observers.”, ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION: *Proceeding: Extraordinary Session, Minutes, Official Report of Debates, Assembly Documents*, WEU, Luxembourg, March, 1990, pág. 21.

0 ASAMBLEA DE LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL, DELEGACIÓN ESPAÑOLA: *Memoria del 36 período ordinario de sesiones de la Asamblea de la UEO 1990*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

trataba de la misma delegación destinada a dos Asambleas distintas, ambas delegaciones no eran del todo intercambiables, ya que una era el referente de la otra y no viceversa. Esto se manifestaba en dos aspectos importantes. El primero era que la misma distribución entre los Grupos Parlamentarios que las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta, acordaran para el caso de los integrantes de delegación parlamentaria de la APCE se reproducía en la composición de la delegación de la AP-UEO. En pocas palabras, los Grupos Parlamentarios mantenían en esta delegación el mismo número de miembros y los mismos cargos que tuvieran en la delegación de la APCE.

El otro de los aspectos que conducían a la delegación de la AP-UEO a materializarse como un producto derivado de las dinámicas constitutivas de la delegación destinada a la APCE estaba en que cualquier cambio en la composición de esta última a lo largo de la Legislatura se veía reflejado en la composición de la primera. Con independencia de que se tratara formalmente de dos delegaciones parlamentarias, que permitían la participación de los legisladores en instancias distintas del parlamentarismo internacional, las bajas de algunos diputados y senadores de la delegación correspondiente a la APCE cerraba las posibilidades a esos mismos parlamentarios de continuar participando en la AP-UEO. Lo que permitía, o en su defecto, inhabilitaba, a un legislador poder participar en esta Asamblea era su ingreso a su salida de la delegación destinada a la APCE.

Para poder ser delegado en la AP-UEO, además de tener la condición de legislador en activo había que ser previamente designado miembro de la delegación parlamentaria destinada a la APCE. No bastaba con cumplir el primero de los requisitos, había que reunir los dos. Esta doble condición se veía además potenciada por su valor añadido: aquellos parlamentarios que la obtuvieran tenían garantizada una mayor participación internacional que los que sólo pertenecieran, por ejemplo, a la AP-OTAN. De hecho, la posición de un parlamentario como integrante de la delegación de la APCE le daba a este la oportunidad de repetir como miembro en otra delegación en particular y no como su homónimo designado al mencionado grupo de la AP-OTAN o de la UIP, cuyos respectivos integrantes –durante el tiempo en el cargo- han estado adscriptos exclusivamente a una sola de estas delegaciones.

En lo que ha sido el desarrollo de sus relaciones con las distintas asambleas parlamentarias internacionales, las Cortes Generales se han caracterizado por destinar a dichas organizaciones delegaciones parlamentarias nacionales únicas y dispares en cuanto a sus integrantes. Con la excepción de las que han correspondido a la APCE y, por ende, a la AP-UEO, las demás delegaciones han sido muy diversas entre ellas. En el marco de la distribución resultante de la importancia numérica de los Grupos Parlamentarios, las delegaciones siempre se han diferenciado por su composición en cada Legislatura. Dejando de lado la peculiar polivalencia de los miembros de la delegación de APCE, es poco común encontrar a lo largo de las primeras nueve Legislaturas que determinado diputado o senador de una delegación en particular también haya formado parte simultáneamente de otras delegaciones.

Como reflejo de la delegación parlamentaria de la APCE, la delegación de las Cortes Generales destinada a la AP-UEO estaba, por lo tanto, compuesta por doce miembros titulares e igual número de suplentes. La única diferencia era la agenda de trabajo, cuyas materias principales eran la seguridad y defensa de Europa. Para tratar estos asuntos, la AP-UEO se reunía dos veces al año en su sede ubicada en París, habiendo, en ciertas ocasiones, una tercera sesión plenaria de carácter extraordinario que se desarrollaba en otro país miembro de la UEO. Junto al calendario de sesiones, también habían programadas un conjunto de reuniones muy puntuales que celebraban las distintas Comisiones de esta Asamblea y en las

cuales participaban los respectivos integrantes de la delegación española que se encontraban en ese momento adscriptos a estos grupos de trabajo.

A partir de la VI Legislatura, un cambio significativo en la composición de la delegación de la AP-UOE, que por su supuesto, tenía su origen en la conformación del grupo de la APCE, fue una mayor presencia de mujeres parlamentarias en la delegación⁰. Un fenómeno que se hizo también común en el resto de las delegaciones, donde en algunas la presidencia de la misma pasó a ser ocupada por primera vez por una mujer⁰. El incremento en el número de diputadas y senadoras de las Cortes Generales que se venía observando entre las sucesivas Legislaturas⁰, había alcanzado su manifestación particular en los órganos mixtos del Parlamento para la participación internacional estructurada. Dado el grado de institucionalización que cada vez más iban experimentando las relaciones internacionales de las Cortes Generales, era de esperarse que esta situación general de un aumento en la cifra de mujeres parlamentarias se viera reflejada en el ámbito de la actividad internacional del órgano legislativo.

Sin que todavía se llegue a rozar la paridad, el aumento del número de mujeres parlamentarias en las delegaciones internacionales de las Cortes Generales ha sido importante. En aquellas delegaciones cuyo tamaño es de doce miembros titulares, la proporción ha pasado de una sola mujer parlamentaria sobre once legisladores hombres durante las primeras Legislaturas a una proporción media de cuatro parlamentarias sobre ocho parlamentarios en las últimas dos Legislaturas. Una proporción que se hace mayor a favor de las mujeres parlamentarias en los casos de los grupos de legisladores suplentes dentro de estas delegaciones. En otras palabras, se observa una mayor paridad de legisladores hombres y mujeres en los conjuntos de los vocales suplentes de las distintas delegaciones parlamentarias internacionales de las Cortes Generales.

Otra tendencia que también se fue consolidando fue la participación de un mayor número de funcionarios de las Cortes Generales en el trabajo de la delegación destinada a la AP-UOE. En esto, paradójicamente, sí que había diferencias con respecto al soporte administrativo que ha tenido la delegación de la APCE. Mientras esta última ha contado desde el principio con el apoyo administrativo de un funcionario perteneciente al Cuerpo de Letrados, la delegación de la AP-UOE se dotó de una Secretaría Permanente apenas un año después de haberse conformado. Esta Secretaría era una pequeña unidad de trabajo compuesta por un Letrado y dos Administrativos; personal que incluso acompañaba regularmente a la delegación a las sesiones plenarias de la Asamblea y hasta en algunas oportunidades llegó asistir a otras reuniones internacionales relacionadas con las actividades de las Comisiones de la AP-EUO a las que estaban adscriptos los distintos diputados y senadores españoles miembros de la delegación⁰.

Con una estructura claramente diferenciada en cuanto a su dimensión parlamentaria y administrativa, la delegación de las Cortes Generales destinada a la AP-UOE se constituía –

⁰ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VI Legislatura 1996-2000*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2001, pág. 1087.

⁰ Durante la VII Legislatura, la diputada del Partido Popular Isabel Tocino Biscarolasaga se convirtió en la primera mujer en presidir una delegación parlamentaria internacional de las Cortes Generales, la destinada a la AP-OSCE. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VII Legislatura 2000-2004*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2005, pág. 1043.

⁰ VINUESA TEJERO, M^a Lourdes; ABEJÓN MENDOZA, Paloma y SÁNCHEZ CALERO, M^a Luisa: “Mujeres y política: un binomio con baja representación”, en *Ámbitos*, n. 20, 2011, pp. 127-145; MEDERO SÁNCHEZ, Gema: “El perfil sociológico de las diputadas del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados (1986-2008)”, en *Papers: Revista de Sociología*, n. 96, 2011, pp. 539-567.

con arreglo a la delegación de la APCE- al comienzo de cada nueva Legislatura y se mantenía vigente hasta que se designara otra en el siguiente período legislativo. Esto fue así hasta la IX Legislatura, cuando en octubre de 2008, por acuerdo conjunto de las Mesas de las Cámaras, se decide la suspensión de las actividades de esta delegación⁰. Las razones de esta decisión, las cuales escapan por sus magnitudes a un análisis detallado en este momento, estuvieron fundamentadas, según los órganos de dirección del Parlamento, en la necesidad de reducir los gastos de funcionamiento de la institución en el contexto de una crisis económica que apenas comenzaba en aquel entonces.

Dejando de lado el análisis sobre los elementos que pesaron en la decisión de las Cortes Generales de suspender sus relaciones con las AP-UOE y centrándonos más bien en valorar algunos de los efectos de esta decisión, encontramos, en primer lugar, que esta medida supuso el incumplimiento de una de las cláusulas del tratado que suscribió el Estado español en 1990; específicamente del artículo 9. Con el retiro de la delegación de las Cortes Generales de la AP-UOE, España se negó a seguir participando en uno de los órganos de la UEO. Es cierto que ya en esa época el futuro de esta organización internacional, que desapareció en 2011, estaba más que en entredicho⁰. Esto hizo viable que cualquier decisión (anticipada) de las Cortes Generales en sus relaciones con la AP-UOE no fuera objetada por el Gobierno, el cual terminó denunciando el tratado en 2010 como parte del proceso de cierre de la más antigua de las organizaciones europeas⁰.

Otro de los efectos de la medida fue institucional. Dejó desarticulado el mecanismo formal de participación de los parlamentarios en la AP-UOE. Pese a que, tras la decisión de las Cortes Generales, hubo presencia de ciertos legisladores españoles en algunas sesiones de la AP-UOE, dicha participación no era estructurada ni permanente; era más bien informal y a título personal de los parlamentarios. No había autorización de ninguna de las Cámaras para que estos pudieran asistir como delegados del Parlamento a las plenarias de la Asamblea de la UEO. Pero la decisión de suspender las relaciones con la AP-UOE no sólo descansó en la autonomía de las Cortes Generales para autorizar o no el envío de una delegación. La medida contó también con el apoyo implícito del Gobierno, conllevando a que la misma fuera en definitiva irreversible a pesar de la polémica de algunos legisladores que se opusieron a esta decisión.

Dado que las Cortes Generales han seguido manteniendo y ampliando sus contactos con otras asambleas parlamentarias internacionales, el arreglo jerárquico que, por motivos de austeridad presupuestaria, llevó al Parlamento español en 2008 a prescindir sólo de sus relaciones con la AP-UOE parece haberse basado en la labor e importancia que dentro del escenario internacional tenían las distintas asambleas con las cuales este órgano legislativo

0 ASAMBLEA DE LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL, DELEGACIÓN ESPAÑOLA: *Memoria del 38 período ordinario de sesiones de la Asamblea de la UEO 1993*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1993, págs. 91 y ss.

0 CERVILLA, Paloma: “«Estupor» en la UE por la decisión de Bono de eliminar a España de la Asamblea de Defensa”, *Diario ABC*, edición del 23 de febrero de 2009, pp. 22-23.

0 DUMOULIN, André: “L'Union de l'Europe occidentale: anniversaire du phénix ou chant du cygne?”, en *Revue du marche commun et de l'Union Européenne*, n. 486, 2005, pp. 163-171; DUMOULIN, André y GEVERS, Francis: *Union de l'Europe occidentale: la déstructuration (1998-2006)*, Bruylant, Bruxelles, 2005, en especial, el capítulo 3, punto 2: “L’avenir de l’Assemblée parlementaire”.

0 Sobre la desaparición de la UEO, véase: DUMOULIN, André: “La fin de l'UEO et l'avenir de l'interparlementarisme”, en *Revue Défense Nationale*, n. 741, 2011, pp. 161-166; BAILES, Alyson JK. y MESSERVY-WHITING, Graham: *Death of an Institution: The end for Western European Union, a future for European defence?*, Egmont Paper, n. 46, Royal Institute for International Relations, Academia Press, Brussels, 2011.

estaba vinculado. La debilidad institucional que arrastraba la AP-UEO jugó en su contra. Esta Asamblea, tiempo antes, ya había comenzado a verse desdibujada por la superposición de funciones que en el marco de la política seguridad y defensa europea originaba la actividad de otras asambleas parlamentarias internacionales como la de la OTAN así como del propio PE en cuanto institución parlamentaria supranacional. Al final, se optó por salir de la AP-UEO, pero también de continuar y fortalecer la relación con las demás, entre ellas, con la Asamblea Parlamentaria de la OSCE.

6.2 LA RELACIÓN CON LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA DE LA OSCE DEBIDO A LA PROMOCIÓN DEL CUERPO PARLAMENTARIO DE UNA ORGANIZACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EUROPEA

En el marco de creación en 1973 de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE)⁰ se promovió, principalmente con el auspicio de la UIP, la celebración también de reuniones de parlamentarios pertenecientes a los países miembros de la CSCE. Esto dio lugar, en un principio, al establecimiento de las Conferencias Interparlamentarias sobre la Cooperación y la Seguridad Europea⁰. La CSCE, que en 1994 pasaría a denominarse Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)⁰, no incluyó en sus orígenes la instauración o desarrollo de alguna entidad permanente de composición parlamentaria como parte de su estructura. Durante casi dos décadas, lo máximo que consintió esta organización internacional intergubernamental fue la realización de algunos encuentros muy puntuales de delegaciones parlamentarias de los países integrantes de la misma.

La OSCE fue de las pocas organizaciones internacionales a las que España pudo ingresar durante el franquismo⁰. Esto permitió al principio la participación de los denominados Procuradores de las Cortes Españolas en las primeras Conferencias Interparlamentarias sobre Cooperación y Seguridad Europea que se realizaron entre 1973 y 1976. Con la llegada de la democracia en 1977, la participación en tales Conferencias fue asumida desde entonces por los parlamentarios electos de las Cortes Generales. En ambas etapas, y hasta la creación de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE en 1991, la asistencia a las Conferencias Interparlamentarias entraba dentro de las actividades internacionales que realizaba la delegación española de la UIP. No existía una delegación específica, ni mucho menos

⁰ La Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa se inauguró en 1973, siendo más tarde establecida a través del Acta de Helsinki de 1975. Sobre el origen y evolución de organismo internacional, véase, entre otros: GHEBALI, Victor-Yves: *La diplomatie de la Détente: la CSCE, d'Helsinki à Vienne: (1973-1989)*, Bruylant, Bruxelles, 1989; GREGORIC, Elisabetta: *L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (1975-1996)*, Franco Angeli, Milano, 1997; FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General Técnica, Madrid, 1989; FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: *La dimensión humana en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa*, Civitas, Madrid, 1993; DE LA TORRE FERNÁNDEZ DEL POZO, Servando: *La organización de seguridad y cooperación en Europa -OSCE-: misiones y dimensiones de la OSCE*, Universidad Rey Juan Carlos, Servicio de Publicaciones, Móstoles, 2006.

⁰ GHEBALI, Victor-Yves: *Les conférences de l'Union interparlementaire sur la coopération et la sécurité européennes 1973-1991: contribution de la diplomatie parlementaire à la détente est-ouest*, Bruylant, Bruxelles, 1992.

⁰ Sobre la conversión de la CSCE en organización, véase: CAMBÓN CRESPO, Elia: *Seguridad y cooperación en Europa: de Conferencia a Organización*, Universidad Europa-CESS Ediciones, Madrid, 1997.

⁰ En torno al ingreso de España a la CSCE, puede verse: NÚÑEZ PEÑAS, Vanessa y RODRIGO LUELMO Francisco José: "Las relaciones de España con los organismos regionales europeos en perspectiva comparada: Comunidad Europea y CSCE", en *Circunstancia*. Año IX, n. 25, 2011, pp. 1-10. <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-ix---n--25---mayo-2011/articulos/las-relaciones-de-espana-con-los-organismos-regionales-europeos-en-perspectiva-comparada--comunidad-europea-y-csce>, fecha de consulta: 12/05/2013.

permanente, que atendiera los asuntos de estas reuniones interparlamentarias cada vez más habituales e institucionalizadas.

Dentro de la delegación permanente de las Cortes Generales destinada a la UIP, se designaba una delegación *ad hoc*, que era la que participaba en las Conferencias Interparlamentarias. En este caso, ser miembro de la delegación de la UIP implicaba una labor internacional (colateral) en un foro parlamentario que organizaba la UIP, pero que reunía sólo a delegaciones parlamentarias de los países pertenecientes a la CSCE. Un foro en el que podían participar los legisladores españoles no porque las Cortes Generales fueran miembro de pleno derecho de la UIP sino porque España era uno de los países firmantes del Acta de Helsinki. De nuevo, lo que permitía la participación formal de los parlamentarios a nivel internacional era producto de la gestión previa realizada por los órganos de representación exterior del Estado. Aunque no se tratara en esta oportunidad de un ámbito institucional permanente del parlamentarismo internacional, la participación de los legisladores en este ámbito estuvo siempre supeditada al compromiso internacional adquirido por el Estado español de pertenecer a la CSCE.

La actuación de los órganos de representación exterior del Estado en el desarrollo de las relaciones de las Cortes Generales con los ámbitos institucionales parlamentarios de la CSCE fue muy preponderante. La firma por el Ejecutivo español de la *Carta de París para una nueva Europa* en noviembre de 1990 hizo aún más por el parlamentarismo internacional de las Cortes Generales. Les dio la posibilidad de ser partícipes, como de hecho lo fueron, en la génesis de la Asamblea Parlamentaria de la CSCE. El acuerdo suscrito en París por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la CSCE hablaba de la necesidad de aumentar la participación parlamentaria de una forma permanente e institucional dentro de esta organización⁰. España hizo suya esta aspiración, mediante la convocatoria por parte del Gobierno y de las Cortes Generales, en abril de 1990, de una Conferencia de Parlamentos de los Países de la Conferencia sobre Seguridad y la Cooperación, que emitió en su resolución final la creación del “brazo” parlamentario de la CSCE⁰.

Pese a que el establecimiento de la Asamblea Parlamentaria de la CSCE fue en realidad producto de un acuerdo entre Parlamentos: la Declaración de Madrid, su viabilidad fue

O Al respecto, el acuerdo señalaba que: “Reconociendo el importante papel que los parlamentarios pueden desempeñar en el proceso de la CSCE, pedimos una mayor participación parlamentaria en la CSCE, en particular, mediante la creación de una Asamblea Parlamentaria de CSCE, integrada por parlamentarios de todos los Estados participantes. Con este fin, instamos a que se entablen contactos a nivel parlamentario para discutir la esfera de actividades, los métodos de trabajos y las normas de procedimiento de tal estructura parlamentaria de la CSCE aprovechando la experiencia existente y la labor ya emprendida en este campo.”, véase: “Carta de París para una Nueva Europa”, en MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa: Textos fundamentales*, Secretaría Técnica, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1992, pág. 221

O Véase: CONFERENCIA DE PARLAMENTOS DE LOS PAÍSES DE LA CONFERENCIA SOBRE SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN: “Resolución sobre creación de la Asamblea Parlamentaria de la CSCE”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 25, 1992, pp. 311-320. En torno al origen y funcionamiento de esta Asamblea, puede consultarse: ESTRELLA, Rafael: “La Asamblea Parlamentaria de la CSCE”, en *Revista de la OTAN*, n. 5, 1991, pp. 23-26; OLIVER, Robert Spencer: “The OSCE Parliamentary Assembly”, en *Helsinki Monitor*, vol.7, n. 1, pp. 42-57, 1996; FUCHS, Michael y PENDZICH-VON WINTER, Angelika: “The OSCE Parliamentary Assembly”, en *OSCE Yearbook 1995/1996*, pp. 355-364; RUPÉREZ, Javier: “Asambleas parlamentarias y diplomacia: la OSCE y la OTAN”, en *Política Exterior*, vol. XII Extra, 1999, pp. 37-45; NOTHELLE, Andreas: “The OSCE Parliamentary Assembly – Driving Reform”, en *OSCE Yearbook*, vol. 351, 2006, pp. 347-373; HABEGGER, Beat: “Democratic control of the OSCE: The role of the Parliamentary Assembly”, en *Helsinki Monitor*, vol. 17, n. 2, 2006, pp. 133-143; OLIVER, Spencer: “The role of the OSCE Parliamentary Assembly”, en EUROPEAN UNIT INFORMATION AND DOCUMENTATION OFFICE: *Supranational Parliamentary and Interparliamentary Assemblies in 21st Century Europe*, Chancellery of the Senate, Warsaw, 2007, Proceedings of the ECPRD seminar, Warsaw, 8-9 may 2006, pp. 164-168; HABEGGER, Beat: “Democratic accountability of international organizations: Parliamentary control within the Council of Europe and the OSCE and the prospects for the United Nations”, en *Cooperation and Conflict*, vol. 45, n. 2, 2010, pp. 186-204.

posible gracias a una previsión incluida en un instrumento internacional: la Carta de París. Por encima de su naturaleza legal, el origen de esta Asamblea dependió, en principio, de su puesta en valor por los órganos de representación de los Estados miembros de la CSCE. Tampoco hay que olvidar que los únicos Parlamentos que podían participar en el acuerdo de creación del nuevo cuerpo parlamentario de la CSCE, fueron aquellos pertenecientes a los países agrupados en esta organización. Asimismo, los órganos legislativos nacionales que se convertirían después en miembros de la Asamblea, lo serían sólo a partir de que el respectivo Estado suscribiera el tratado de adhesión a la CSCE.

La reunión interparlamentaria de Madrid, la cual sentó las bases para creación de la Asamblea de la CSCE, fue un evento muy puntual; promovido y auspiciado por el Estado español. No formaba parte de la serie de Conferencias de la UIP sobre la Seguridad y Cooperación en Europa que esta institución venía realizando desde 1973. De hecho, la idea de crear un órgano de composición parlamentaria dentro de la CSCE fue una propuesta hecha por los EE.UU. en la Cumbre de la OTAN, celebrada en Londres en 1990⁰. Sin embargo, el surgimiento de un ámbito multilateral permanente para la participación internacional de los parlamentarios en el seno de la CSCE, vino a sustituir y profundizar, de manera más institucional, la actividad de acercamiento y diálogo entre legisladores que, sobre seguridad y defensa europea, se desarrolló hasta ese momento a través del circuito que facilitaba la UIP.

Con la creación de la Asamblea Parlamentaria de la CSCE se cerró el canal de participación internacional que, por casi veinte años, representaron las Conferencias Interparlamentarias, pero comenzó su andadura una nueva institución multilateral permanente del parlamentarismo internacional. Esto trajo como consecuencia otra forma de participación de los legisladores españoles: ya no episódica, sino regular y ajustada al calendario de sesiones plenarias de la nueva Asamblea así como al programa de actividades ordinarias de las distintas comisiones en que esta institución quedó organizada. Entre las primeras actividades programadas y de enorme importancia en la que participaron las Cortes Generales fueron las relativas a la constitución de la Asamblea, las cuales, tras la Resolución de Madrid, quedaron bajo la responsabilidad del Parlamento español.

La celebración de la primera reunión de la Asamblea Parlamentaria de la CSCE en Budapest, en 1992, estuvo precedida de una intensa actividad de trabajo por parte de las Cortes Generales. Como principal artífice del proyecto⁰, al Parlamento español le correspondió la tarea de coordinar la elaboración del Reglamento de la Asamblea. Para ello se conformó un grupo de trabajo integrado por los presidentes de las distintas delegaciones de los Parlamentos de los países de la CSCE. En el caso de las Cortes Generales, la presidencia de la delegación estuvo en manos del propio Presidente del Congreso de los Diputados, quien

⁰ En la Declaración de Londres, adoptada en julio de 1990 por los Jefes de Estado y Gobierno de los países pertenecientes a la OTAN, se propuso la creación de: "...a CSCE parliamentary body, the Assembly of Europe, to be based on the existing parliamentary assembly of the Council of Europe in Strasbourg, and include representatives of all CSCE member states.", NORTH ATLANTIC ALLIANCE: *Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance: "The London Declaration"*, julio, de 1990. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23693.htm?, fecha de consulta: 12/11/2013.

⁰ Ello quedó reconocido en el punto decimocuarto de la Declaración de Madrid sobre la creación de la Asamblea Parlamentaria de la CSCE: "Las delegaciones presentes en la reunión de Madrid, primera reunión oficial de parlamentarios representantes de los Parlamentos de los treinta y cuatro Estados signatarios de la CSCE, expresan su profundo agradecimiento al Gobierno y al Parlamento de España por su iniciativa al organizar la reunión de Madrid y por su excelente contribución a la creación de una Asamblea permanente de la CSCE. Las delegaciones manifiestan su especial gratitud al Presidente del Congreso de los Diputados de España.", CONFERENCIA DE PARLAMENTOS DE LOS PAÍSES DE LA CONFERENCIA SOBRE SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN: "Resolución sobre creación de la Asamblea Parlamentaria de la CSCE", en *Revista de las Cortes Generales...* op. cit. pág. 317.

a su vez, ostentó la presidencia del grupo internacional de trabajo, el cual se conoció como *Comité de Presidentes de Delegación de la Asamblea Parlamentaria de la CSCE*.

Bajo la presidencia española del Comité de Presidentes de Delegación, se celebraron tres reuniones entre 1991 y 1992: una en Londres y dos en Budapest. En poco más de un año y antes de que fuera realizada la sesión inaugural de la Asamblea, se redactó y aprobó el Reglamento de esta organización y se modificó la distribución de escaños inicialmente establecida en la Resolución de Madrid. A España le correspondieron desde un principio un total de diez escaños, lo cual no se vio alterado por la incorporación, durante este período de constitución de la Asamblea, de diecisiete nuevos miembros; todos Parlamentos de países de Europa de Este. En cualquier caso, lo que sucedía era que la institución en sí ya había comenzado a evolucionar pese a no haberse constituido todavía en la práctica. Unos cambios que obedecían a la vinculación directa entre esta asamblea parlamentaria internacional y la CSCE como organización matriz.

Desde el inicio del proceso de constitución de la Asamblea de la CSCE, las Cortes Generales también asumieron la dirección *ad interim* de este organismo. El Presidente del Congreso de los Diputados fue designado, por las delegaciones que participaron en la reunión de Madrid de 1991, como Presidente de la naciente institución. Un cargo que ocuparía hasta la segunda sesión anual de la Asamblea, celebrada en Helsinki en 1993, cuando, ya en sesión plenaria, fue nombrado el primer Presidente de acuerdo a las reglas y procedimientos que se había dado dicho órgano. En su etapa como Presidente de la Asamblea de la CSCE, al Presidente del Congreso de los Diputados, Félix Pons Irazazábal, no sólo estuvo al frente de todas las reuniones preparatorias, también se ocupó de dirigir el primer período de sesiones como motivo de la instalación de esta Asamblea, celebrado en Budapest en 1992.

El Secretariado de la futura Asamblea de la CSCE fue otra de las actividades que asumió el Parlamento español durante la etapa inicial de esta organización internacional. En este caso, la responsabilidad recayó sobre la Dirección de Relaciones Parlamentarias, la cual cursaba todos los asuntos relativos a las reuniones de trabajo tanto del Comité de Presidentes de Delegación de la Asamblea como las de otro grupo de trabajo que conformaban los Secretarios de las distintas delegaciones de los Parlamentos miembros. De igual forma, a esta unidad administrativa de las Cortes Generales, le correspondió, junto con el Parlamento Húngaro, la organización de la primera reunión plenaria de la Asamblea de la CSCE; reunión en la que se decidió, además, instalar la Secretaría del organismo en Copenhague.

La aparición de un órgano de composición parlamentaria dentro de la CSCE, con estructura e identidad propia, significó también un cambio en la manera como hasta entonces las Cortes Generales habían manejado su participación en las reuniones interparlamentarias sobre seguridad y cooperación europea. A partir de ese momento ya no serían los parlamentarios pertenecientes a la delegación de las Cortes Generales destinada a la UIP la encargada de gestionar dicha participación. Había nacido una nueva asamblea parlamentaria internacional, que como ámbito diferenciado para la participación estructurada, requería su propia delegación. Pero ello no sólo supuso para el Legislativo español la conformación de una delegación específica, implicó a su vez una transformación de los patrones de participación internacional que estuvieron vigentes durante la época de las Conferencias Interparlamentarias de la UIP sobre seguridad y cooperación en Europa.

El tránsito hacia una estructura permanente del parlamentarismo internacional, modificó la lógica posicional-operativa que orientaba la participación de los legisladores en los ámbitos institucionales de composición parlamentaria que auspiciaron la UIP y la CSCE antes de la creación de la Asamblea Parlamentaria. Durante la etapa de las Conferencias Interparlamentarias, la participación en las mismas por parte de los diputados y senadores de

las Cortes Generales estuvo en gran medida condicionada por la posición de estos como miembros de la delegación de la UIP. Eran, por lo general, los parlamentarios pertenecientes a esta delegación los que participaban en dichas Conferencias. El grupo de legisladores que asistía a estas reuniones internacionales, era más bien resultado de una división y reparto de tareas dentro de esa delegación. Era un subproducto interno de la delegación de la UIP y no otro órgano de composición mixta nombrado por el Parlamento.

Con el surgimiento de la Asamblea Parlamentaria de la CSCE, la participación de los legisladores pasó a ser por designación directa de los órganos de dirección de las Cámaras, los cuales se encargarían de conformar una delegación, no *ad hoc*, sino permanente y cuya vigencia sería la misma que la del período legislativo. Se establecía así, dentro de las Cortes Generales, una nueva estructura formal para la participación internacional de los parlamentarios, que vendría a sumarse al conjunto de delegaciones parlamentarias ya existentes para estos fines. A diferencia de estas otras, la delegación destinada a la recién creada Asamblea tuvo una composición distinta desde el inicio. Su organización ha estado siempre compuesta por diez miembros titulares, donde uno de estos ha ocupado la Presidencia mientras otro se ha encargado de la única Vicepresidencia que tiene la delegación⁰.

Atendiendo al Reglamento de la Asamblea⁰, las Cortes Generales diseñaron su modelo particular de delegación; con una estructura muy básica (no cuenta con miembros suplentes) y desprovista de una unidad formal de apoyo administrativo, que, como hemos visto, sí han tenido otras delegaciones. Sin llegar a tanto, la delegación destinada a la AP-OSCE ha sido más bien un órgano que ha tenido asignado, por lo general, un funcionario del Cuerpo de Letrados para el desarrollo de las labores logísticas del grupo. Este esquema de trabajo fue consolidándose, tras el final del proceso de institucionalización de la AP-OSCE, etapa que incluyó un mayor despliegue de recursos materiales y humanos por parte del Parlamento español a esta actividad internacional⁰.

Como mecanismo básico de relación entre las Cortes Generales y la AP-OSCE, la delegación destinada a esta Asamblea internacional ha seguido las mismas dinámicas de constitución y renovación que la mayoría de las delegaciones parlamentarias internacionales permanentes con que cuenta el Parlamento. Al inicio de cada nueva Legislatura, la delegación de la AP-OSCE ha sido constituida con arreglo a la importancia numérica de los Grupos Parlamentarios en las Cámaras. Los diputados y senadores que han sido designados a esta delegación han desarrollado una labor internacional formal e institucional en comparación con otros parlamentarios de las Cortes Generales que no forman parte de ninguna delegación internacional permanente. Es que también, ni un parlamentario más podría ser acreditado por la AP-OSCE. Está en los propios límites de la participación estructurada de los legisladores a nivel internacional.

0 CORTES GENERALES: *Memoria de la delegación española ante la Asamblea Parlamentaria de la Organización para Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Año 2001*, Departamento de Publicaciones, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, pág. 9.

0 Según el Art. 1.2, el Reglamento de la AP-OSCE señala que la asamblea estará compuesta por parlamentarios nacionales siguiendo la distribución por país que se estableció en la Conferencia de Madrid. OSCE PARLIAMENTARY ASSEMBLY: *Rules of Procedure*, Copenhagen, July 2013.

0 Los esfuerzos de las Cortes Generales en la creación de la AP-OSCE fueron de nuevo reconocidos al final de la primera sesión ordinaria de esta Asamblea en 1992: "The CSCE Assembly acknowledges - and expresses its appreciation for the work of the Parliaments of Hungary and Spain... which have provided invaluable assistance for the preparation and the running of this inaugural session in Budapest." OSCE PARLIAMENTARY ASSEMBLY: *Budapest Declaration of the CSCE Parliamentary Assembly*, 5 July 1992, pág. 1.

Tanto en el caso de la AP-OSCE, como del resto de asambleas parlamentarias internacionales, la autonomía de la que goza el Parlamento para organizar la manera como destina a sus diputados y senadores, encuentra sus límites en el número de legisladores que puede incorporar a estas instituciones. En esto, la lógica estructural-organizativa del parlamentarismo internacional multilateral permanente es aplastante: cada asamblea parlamentaria internacional determina el volumen de participantes. De esta forma, en el desarrollo de las relaciones entre las Cortes Generales y las diversas asambleas parlamentarias internacionales, un aspecto específico ha sido el tamaño de la delegación. Entre las delegaciones internacionales del Legislativo español, la más particular de todas por sus dimensiones (sólo tiene tres miembros) ha sido aquella destinada a una de las recientes organizaciones internacionales de composición parlamentaria que ha surgido en el marco del llamado “Nuevo Regionalismo”⁰: la Asamblea Parlamentaria de la Unión por el Mediterráneo.

6.3 LA PARTICIPACIÓN EN LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO A PARTIR DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA DIMENSIÓN PARLAMENTARIA DE UN ORGANISMO INTERREGIONAL

En 1995, la UE tomó la iniciativa de avanzar hacia un esquema de integración más allá de sus fronteras, incluyendo, principalmente, a otros países del Mediterráneo⁰. El resultado fue la creación del “Partenariado Euromediterráneo” (también conocido como el Proceso de Barcelona o el PEM), que en 2008 terminó definiéndose como la Unión por el Mediterráneo (UpM)⁰. Esta organización internacional de carácter interregional cuenta desde 2004 con un órgano de composición parlamentaria, el cual está integrado no sólo por legisladores pertenecientes a los parlamentos nacionales de los países miembros de la UpM, sino también por diputados del PE⁰. Es un nuevo género de asambleas dentro del conjunto de instituciones parlamentarias internacionales y que la literatura sobre el tema ha dado en llamar asambleas parlamentarias interregionales⁰.

⁰ Ente otros estudios sobre el tema del Nuevo Regionalismo, puede consultarse: KEATING, Michael: “La política territorial y el nuevo regionalismo”, en MORATA, Francesc (coord.): *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 189-217; DE LOMBAERDE, Philippe; KOCHI, Shigeru y BRICEÑO RUÍZ, José (coords.): *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 2008.

O KHADER, Bichara: *Le Partenariat Euro-Méditerranéen après la Conférence de Barcelone*, L'Harmattan, Paris, 1997; AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam y YOUNGS, Richard (coords.): *La Asociación Euromediterránea una década después*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2005; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén (ed.): *Europa y el Mediterráneo: Perspectivas del diálogo euromediterráneo*, Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2006; BARBÉ, Esther (dir.): *La Unión Europea más allá de sus fronteras: ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?*, Tecnos, Madrid, 2010.

O KHADER, Bichara: *L'Europe pour la Méditerranée: De Barcelone à Barcelone (1995-2008)*, L'Harmattan, Paris, 2009; EMARA, Khalid: “Is Sarkozy's Union for the Mediterranean Going to Work?”, en BINDI, Federiga (ed.): *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2010, pp. 197-200.

O SEIMENIS, Ioannis y MAKRIYANNIS, Miltiadis: “Reinvigorating the Parliamentary Dimension of the Barcelona Process: The Establishment of the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly”, en *Mediterranean Quarterly*, vol. 16, n. 2, 2005, pp. 85-105; GARZÓN CLARIANA, Gregorio (ed.): *La Asamblea Euro mediterránea*, Marcial Pons, Madrid, 2011; PACE, Roderick: “La dimensión parlamentaria de la gobernanza multi-nivel en la Unión por el Mediterráneo”, en STAVRIDIS, Stelios; CANCELA, Celso; PONCE DE LEÓN, Carolina y GUARDATTI, Georgina: *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor: Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, Prensas Universidad de Zaragoza, pp. 241-250.

O COSTA, Olivier; DRI, Clarissa y STAVRIDIS, Stelios (eds.): *Parliamentary Dimensions of regionalization and globalization: The Role Inter-Parliamentary Institutions*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013.

El proyecto de integración regional entre el espacio europeo y el mediterráneo que hoy representa la UpM, comenzó teniendo desde el principio (incluso antes) una dimensión parlamentaria no permanente⁰. Esta constituyó el espacio inicial de participación de las Cortes Generales dentro de dicho proyecto de integración. Primero fueron las Conferencias Interparlamentarias sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo que comenzaron en 1992 bajo el auspicio de la UIP y se prolongaron, aunque de modo muy eventual, hasta el año 2000. En segundo lugar, y ya en el marco del Proceso de Barcelona, fueron las Conferencias de Presidentes de Parlamentos de los Países Euromediterráneos que se celebraron de manera bastante regular (prácticamente cada año) entre 1999 y 2005.

Un tercer esfuerzo de mayor institucionalización del “diálogo parlamentario euromediterráneo” fue el establecimiento del Foro Parlamentario Euromediterráneo en 1998. En este otro espacio de encuentro, las Cortes Generales también tuvieron una participación en primera línea al ser España miembro del PEM. Tal como veremos en el próximo capítulo, dedicado a las Conferencias Interparlamentarias, la presencia en este Foro más que una actividad internacional propiamente dicha se inscribía dentro del grupo de actividades que han desarrollado las Cortes Generales en sus relaciones con la UE. Era, por así decirlo, una actividad a nivel comunitario de la que se encargaba la Comisión Mixta para la Unión Europea del Parlamento. Dentro de esta Comisión se conformaba una delegación *ad hoc*, la cual participa en todas las reuniones del Foro, muchas de ellas, celebradas en Bruselas⁰.

El Foro Parlamentario Euromediterráneo no sólo supuso un avance hacia una participación más estructurada de los legisladores dentro del Proceso de Barcelona. Representó, principalmente, la penúltima etapa de la trayectoria de desarrollo institucional de la dimensión parlamentaria del PEM que había comenzado con las Conferencias Interparlamentarias. Durante sus años de actividad, este Foro fue la base para la creación en 2004 de un organismo de carácter permanente: la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea⁰. De nuevo, nos encontramos con otra institución permanente del parlamentarismo internacional, como la UIP o la AP-OTAN, surgida como resultado de la evolución hacia estructuras organizativas definitivas de aquellos espacios ocasionales de encuentro internacional entre legisladores.

La Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, que en 2010 pasaría a llamarse Asamblea Parlamentaria de la Unión por el Mediterráneo (AP-UpM), es una institución muy singular si se le compara con el resto de asambleas parlamentarias internacionales con las cuales las Cortes Generales han establecido relaciones. A diferencia de las demás, la AP-UpM está constituida por miembros multinivel de pleno derecho. Es decir, está conformada por delegaciones parlamentarias nacionales y por una macro-delegación supranacional que corresponde al PE. El carácter interregional de esta Asamblea, más allá de que abre geográficamente la participación a legisladores pertenecientes a los parlamentos nacionales de un significativo número de países de Europa y del Mediterráneo, es uno de los espacios

⁰ STAVRIDIS, Stelios: “The Parliamentary Forum of the Euro-Mediterranean Partnership: An Assessment”, en *Mediterranean Politics*, vol. 7, n. 2, 2002, pp. 30-53; BIAD, Abdelwahab: “Los parlamentos como nuevos actores del partenariado: hacia una diplomacia parlamentaria en el Mediterráneo”, en *Ágora: Revista de Ciencias Sociales*, n. 8, 2003, pp. 11-19.

⁰ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VII Legislatura...op.cit.*, pág. 1080.

⁰ No debe confundirse con la Asamblea Parlamentaria del Mediterráneo (APM), organización internacional creada en 2006 y con sede en Malta. La APM es otra institución multilateral permanente del parlamentarismo internacional compuesta por delegaciones de los órganos legislativos nacionales de los países ribereños del Mar Mediterráneo. Un hecho curioso es que las Cortes Generales es el único parlamento de los países de la zona que no tienen ningún tipo de participación en la APM, ni siquiera como miembro observador o asociado.

institucionales donde el PE, como entidad supranacional, se desdobra para realizar también su propio parlamentarismo internacional a través de sus eurodiputados⁰.

En lo que respecta a su ala europea, la AP-UpM es un espacio más a favor (cuantitativamente) de la participación internacional estructurada del PE que de los órganos legislativos nacionales de los países de la UE. Ello es debido a que la AP-UpM es una institución que, si bien surge de un acuerdo entre parlamentos, fue promovida principalmente por el PE: un parlamento supranacional. No es un acuerdo entre iguales, como sí fueron la UIP o la AP-OTAN, ambas constituidas sólo entre órganos legislativos nacionales y donde el tamaño de sus correspondientes delegaciones es correlativo a la población de los países miembros. En el caso de la AP-UpM, el PE es un miembro supranacional de pleno derecho que reúne, por tanto, en su conjunto el mismo territorio y población, que por separado abarcan respectivamente los parlamentos de los veintiocho socios comunitarios.

Se superpone una doble dimensión territorial entre el PE y los parlamentos de los países de la UE, la cual se ha traducido en una fuerte asimetría en lo que respecta a la participación de los legisladores nacionales. Como la Europa comunitaria ya es participe en la AP-UpM a través la delegación formada por los diputados del PE, las Cortes Generales, al igual que el resto de órganos legislativos de los Estados que conforman la UE, sólo cuentan con una pequeña participación en dicha Asamblea. Sin profundizar en las razones de esta distribución, lo que interesa, en esta oportunidad, es destacar como otra vez la participación estructurada en plano internacional de los parlamentarios se encuentra muy condicionada por la naturaleza estructural-orgánica de las propias instituciones del parlamentarismo internacional.

En el plano estructural-orgánico, existen otros aspectos importantes a señalar sobre el caso de la AP-UpM. Como por ejemplo, su origen jurídico. Esta Asamblea no surge de un tratado internacional. Ni siquiera de un acuerdo entre representantes de los Estados miembros del PEM. Como punto de partida de la UpM, la Declaración de Barcelona, firmada en 1995, lo único que manifestaba ya al final del documento fue la necesidad de promover un “diálogo parlamentario euromediterráneo”, sin concretar su forma y nivel de institucionalización. Lo que sí ponía de relieve es que esta iniciativa correspondería principalmente al PE⁰. Fue entonces, por impulso de esta institución, que en el Foro Parlamentario Euromediterráneo de Nápoles, celebrado en 2003, nace la actual AP-UpM.

Otro elemento a destacar de la AP-UpM es su posición dentro de la UpM. Como el supuesto “brazo parlamentario” de una organización internacional, a primera vista puede parecer que la AP-UpM forma parte de la estructura básica de la UpM. Sin embargo ello no es así. Es más bien una institución asociada. Del mismo modo que la AP-OTAN, la AP-UpM está articulada a su organización de referencia como socio. Forma parte de un gran “parternariado” que incluye una variada clase de instituciones especializadas y enfocadas en

⁰ De hecho, se ha llegado a identificar a la AP-UpM como una: “...of the Interparliamentary Assemblies of the European Union”. Véase: NICKEL, Dietmar: “The Euro-Mediterranean Assembly in the context of the Interparliamentary Assemblies of the European Union”, en GARZÓN CLARIANA, Gregorio (ed.): *La Asamblea Euro mediterránea...op. cit.*, pág. 28. En su trabajo, NICKEL establece tres distinciones: la primera, que el PE es no es institución interparlamentaria de la UE; sólo parlamentaria. La segunda, que la APCE y AP-OSCE no son asambleas interparlamentarias de la UE; son de Europa. La tercera, que las Asambleas Parlamentarias de la ACP-EU, de EURONEST, de la UpM y EUROLAT son asambleas interparlamentarias de la UE.

⁰ En torno a la dimensión parlamentaria del PEM, la Declaración de Barcelona expresaba que: “Se invita al Parlamento Europeo a tomar la iniciativa junto con otros Parlamentos en relación con el futuro diálogo parlamentario euromediterráneo, lo que podría permitir que los representantes electos de los socios intercambien ideas sobre una amplia gama de asuntos.”, pág. 367. “Declaración de Barcelona adoptada en la Conferencia Euromediterránea (27/28 de noviembre de 1995)”, FÒRUM CIVIL EUROMED: *Hacia un nuevo escenario de asociación euromediterránea*, Institut Català de la Mediterrània d'Estudis i Cooperació, Barcelona, 1996, pp. 343-367.

el espacio euromediterráneo. Entre ellas, llama la atención la existencia de otra “asamblea”: la Asamblea Regional y Local Euromediterránea. Una entidad no de composición parlamentaria, sino integrada por autoridades de los gobiernos regionales y locales de los países pertenecientes a la UpM.

Pero al margen de su estructura y composición, todas las instituciones que conforman la red de socios de la UpM han construido esta relación a partir de un proyecto de integración euromediterránea, cuyos responsables de su formalización (mediante instrumentos internacionales) han sido, en principio, las instituciones europeas y los Estados participantes a través de sus órganos de representación exterior. Han sido estos acuerdos entre sujetos del derecho internacional, como la Declaración de Barcelona, los que han abierto la puerta a subsecuentes relaciones y actividades de tipo internacional desarrolladas por otras instituciones de los Estados de la UE y del Mediterráneo, sean estas de nivel nacional, regional o local así como de la rama legislativa o ejecutiva.

En el caso particular de las Cortes Generales, la pertenencia de España a la UE desde 1986 y su participación individual como país del Mediterráneo dentro del Proceso de Barcelona, fue lo que posibilitó al Parlamento su asistencia, primero eventual (a las Conferencias) y después permanente (a la AP-UpM). Las relaciones interparlamentarias multilaterales establecidas por las Cortes Generales con sus homólogos del Mediterráneo –a través del PEM- no ha sido algo aislado, ni tampoco una política particular del Legislativo. Expresa, como también las experiencias de la APCE o de la AP-OSCE, el principio de unidad de la acción exterior del Estado, cuyo principal responsable es el Gobierno. Sin la intervención inicial de este último, en una política exterior hacia el Mediterráneo de común acuerdo con la UE, no se habrían generado las condiciones institucionales que permitieron a las Cortes Generales, desde un primer momento, ser protagonista dentro de la evolución del diálogo parlamentario euromediterráneo.

Como partícipes de la dimensión parlamentaria del PEM, las Cortes Generales, en un comienzo, gestionaron este asunto a nivel de las Comisiones de Exteriores y de la Comisión Mixta para la Unión Europea. No era en sí una actividad de parlamentarismo internacional, canalizada a través de un órgano permanente del Legislativo constituido para tal fin, como si lo ha sido, por ejemplo, la delegación destinada a la UIP. Era otra labor más de estas Comisiones, principalmente, de la encargada de la actividad comunitaria. Una labor consustancial a su naturaleza y objetivos, ya que se trata de una Comisión que atiende temas cuyo origen se circunscribe a un ámbito fuera de los límites del Estado nación. Ello conlleva al desarrollo de actividades y relaciones a lo externo de país del mismo modo que una Comisión de perfil tan doméstico, como la de Fomento lo hace dentro del territorio nacional.

Dentro de la agenda de los temas comunitarios manejados por la Comisión Mixta para la Unión Europea, el llamado diálogo parlamentario del PEM era una de las tantas actividades que le correspondía atender a esta Comisión. En particular, tales acciones de diálogo interparlamentario fueran registradas en las Memorias del Congreso de los Diputados bajo la categoría de “viajes de delegaciones de Comisiones”⁰. Aunque dicho diálogo interparlamentario (materializado a través de encuentros esporádicos) fue adquiriendo un mayor grado de institucionalización con el establecimiento del Foro Parlamentario Euromediterráneo, no fue hasta la creación de la AP-UpM que estos encuentros interparlamentarios dejaron de ser una actividad específica de perfil comunitario, gestionada por la Comisión Mixta de la Unión Europea. Se transformaron en una actividad (de amplio nivel) internacional, que las Cortes Generales, a partir de entonces, realizarían de otra manera.

0 Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VII Legislatura...op.cit.*, págs. 1073 y ss.

Tras años de participación episódica de los parlamentarios españoles en diversos encuentros internacionales vinculados con el Proceso de Barcelona, la aparición de la AP-UpM dio paso a otra forma de articulación entre las Cortes Generales y esta nueva institución multilateral permanente de composición parlamentaria. La transformación de la dimensión parlamentaria del PEM en una entidad con su propia estructura organizativa y reglas de funcionamiento, resultó en el establecimiento de nuevos parámetros para la participación de los legisladores pertenecientes a los Parlamentos de los países miembros de dicho partenariado interregional así como de los diputados del PE. Tanto en uno como otro caso, ya no serían delegaciones *ad hoc* de estos respectivos órganos parlamentarios las que participarían en las actividades de la AP-UpM sino delegaciones permanentes con un formato muy específico.

Siguiendo el Reglamento de la AP-UpM, las Cortes Generales, desde un comienzo, organizaron su participación en esta Asamblea. Con motivo de asistir a la sesión inaugural de la AP-UpM, celebrada en Atenas en marzo de 2004, la primera delegación de las Cortes Generales fue constituida en los días previos a este encuentro. Fue una delegación provisional, producto de circunstancias muy lógicas y razonables. Para ese entonces ya había finalizado la VII Legislatura y se había disuelto el Parlamento como parte del proceso normal de renovación de los Poderes. Así, en medio del clima de Elecciones Generales de ese momento, le correspondió a la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados y del Senado designar de entre sus miembros a los parlamentarios que conformaron la delegación.

La constitución de la delegación permanente destinada a la AP-UpM no se concretaría hasta una vez iniciada la VIII Legislatura. Desde entonces, se ha renovado al comienzo de nueva Legislatura. Así como las demás delegaciones parlamentarias internacionales, la de la AP-UpM es una delegación mixta, designada por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta. Un elemento muy particular en la conformación de esta delegación es que la misma ha estado, la mayoría de la veces, integrada por parlamentarios pertenecientes a su vez a la Comisión Mixta para la Unión Europea y a la Comisión de Exteriores de alguna de las Cámaras. No es que el resto de delegaciones internacionales hayan estado integradas por legisladores ajenos a estas dos Comisiones, sin embargo no es un rasgo tan marcado como el que muestra la delegación correspondiente a la AP-UpM.

Por el lado de sus características físicas, la delegación de la AP-UpM ha sido la menos representativa tanto de cada una de las Cámaras como de las distintas fuerzas políticas que hay en estas. En primer lugar, está su tamaño. La delegación de la AP-UpM sólo puede estar conformada por tres miembros titulares y sin posibilidad de suplentes. Ello ha supuesto que sean únicamente parlamentarios pertenecientes a los tres principales partidos con mayoría en las Cortes Generales los que integren dicha delegación. En segundo lugar, está su carácter impar. Esto introduce otra asimetría para la participación de los parlamentarios nacionales en la AP-UpM, ya que en el caso de los de sistemas bicamerales, como el español, la distribución de los miembros de la delegación se traduce en un saldo a favor de una de las Cámaras⁰.

Con independencia de que las Cortes Generales logren a futuro establecer relaciones con otras asambleas parlamentarias internacionales, un rasgo característico de la participación de los legisladores en estos entornos institucionales multilaterales permanentes del

0 En todas las delegaciones parlamentarias permanentes de las Cortes Generales destinadas a las distintas asambleas parlamentarias internacionales generalmente ha habido una mayor proporción de diputados que de senadores. No obstante, el tamaño relativamente grande de las delegaciones ha compensado un poco la representación de las dos Cámaras en dichos órganos mixtos. La excepción ha sido la delegación correspondiente a la AP-UpM, donde la combinación de su pequeño tamaño y su carácter impar en torno al número de integrantes ha establecido de forma estructural una desigualdad que ha afectado la representación del Senado en dicha delegación; siempre ha contado con un solo miembro.

parlamentarismo internacional reside en su volumen. No todos pueden participar; solo pueden hacerlo aquel grupo reducido de parlamentarios postulados por los Grupos Parlamentarios y ratificados por los órganos de dirección de las Cámaras. En rigor, sólo aquellos miembros (titulares o suplentes) que compone la delegación. La participación de estos es continua, por lo menos durante el curso que dure la Legislatura o mientras sean integrantes de dicho órgano mixto conformado por el Parlamento.

Muy distinta, en cambio, ha sido la presencia que además han tenido las Cortes Generales en otros espacios interparlamentarios internacionales, con menor grado de institucionalización, y donde la participación de los legisladores suele ser más abierta aunque también episódica. Nos estamos refiriendo al parlamentarismo internacional por conferencia, el cual se desarrolla a través de una variopinta gama de eventos (congresos, foros y simposios), cuyos elementos más distintivos son la existencia de una temática específica como centro de la reunión y el desarrollo por sus participantes de ponencias como dinámica de disertación. Sobre esta forma de parlamentarismo internacional trata la siguiente parte del trabajo.





TERCERA PARTE

LAS CORTES GENERALES Y EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE CONFERENCIA

Aparte de los espacios altamente institucionalizados de participación de los parlamentarios en el plano internacional, que representan las asambleas parlamentarias internacionales, existen otros escenarios multilaterales de encuentro internacional de los legisladores: las conferencias interparlamentarias internacionales. Al estudio de éstas y de la participación en ellas del Parlamento español dedicaremos esta parte del trabajo. Lo primero que podría decirse sobre estas conferencias, es que son eventos muy puntuales, algunos ocasionales otros más periódicos, que se realizan bajo la forma de congresos o seminarios donde se dan cita parlamentarios de diferentes países para intercambiar ideas y opiniones. Los congrega, por lo general, una temática específica, la cual viene a ser el motivo de la reunión durante varios días. En ella, habitualmente, los legisladores asistentes pueden adoptar una doble posición participante: pueden tener un turno como oradores y otro como oyentes de las conferencias del resto del auditorio.

Las conferencias interparlamentarias internacionales constituyen otra manifestación del proceso de internacionalización de la institución parlamentaria: el parlamentarismo internacional de conferencia. Aunque esta forma de participación parlamentaria internacional fue en cierta medida una reinvención de las primeras conferencias de paz de mediados de siglo XIX, el parlamentarismo internacional de conferencia no tiene nada que ver con la diplomacia de conferencia. Son dos fenómenos distintos. Este último, es un estilo de diplomacia que se desarrolló con fuerza desde comienzos del siglo XX como otra fórmula (multilateral) de conducción de los asuntos de política exterior entre sujetos con representación internacional de los Estados⁰. De hecho, la principal diferencia entre el parlamentarismo internacional de conferencia y la diplomacia de conferencia son los sujetos que desarrollan la acción: en el primer caso, son los parlamentarios, mientras en el segundo caso, son los diplomáticos u otros miembros de la rama ejecutiva del Estado⁰.

El parlamentarismo internacional de conferencia es mucho más antiguo que la diplomacia de conferencia. Existen registros del siglo XIX sobre reuniones internacionales de parlamentarios de varios países⁰. Esto convierte a dichos encuentros en el antecedente histórico-institucional de las actuales asambleas parlamentarias internacionales, que como señalamos en la sección anterior, surgieron progresivamente después de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, el parlamentarismo internacional de conferencia está en términos institucionales un nivel por debajo del parlamentarismo internacional de asamblea. Frente al circuito de participación estructurada que ofrecen a los legisladores las asambleas

O HANKEY, Maurice: *Diplomacy by Conference: Studies in Public Affairs 1920-1946*, Ernest Benn, London, 1946; KAUFMANN, Johan: *Conference Diplomacy: an Introductory Analysis*, A. W. Sijthoff, Leyden, 1970; MARTIN, Edwin: *Conference diplomacy. A Case Study: The World Food Conference, Rome, 1974*, Georgetown University, 1979; KAUFMANN, Johan (ed.): *Effective Negotiation: Case Studies in Conference Diplomacy*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1989; DE LA PEDRAJA, Daniel: *Diplomacia de conferencias: terminología*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995; ROJAS ARAVENA, Francisco: "Construyendo el multilateralismo cooperativo: El rol de la diplomacia de cumbres", en *Síntesis: Revista documental en ciencias sociales iberoamericanas*, n. 31-32, 1999, pp. 37-57.

O Ello no excluye, sin embargo, que en algunas cumbres internacionales intergubernamentales, la delegación de un determinado Estado cuente entre sus integrantes con la presencia de algunos parlamentarios. Esto es algo muy corriente desde hace tiempo, tal como ha señalado GARAVOGLIA: "Rappresentanti dei parlamenti figurano a volte nelle delegazioni nazionali alle sessioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e alle principali conferenze internazionali, ma è raro che essi ricoprano posizioni di rilievo, sempre che sia loro concesso il diritto di parola.", GARAVOGLIA, Guido: "Parlamento e politica estera: un esame comparato", en *Quaderni Costituzionali*, Anno IV, n. 3, 1984, pág. 624.

O Véase: BOISSIER, Léopold: "L'Union interparlementaire et sa contribution au développement du droit international et à l'établissement de la paix", en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, n. 88, 1955-II, pp. 163-259, en concreto, pág. 167; ZARJEVSKI, Yefime: *La tribune des peuples: Histoire de l'Union interparlementaire 1889-1989*, Editions Payot, Lausanne, 1989. En ambos estudios se detallan algunas reuniones interparlamentarias internacionales que tuvieron lugar antes de la creación de la UIP en 1889.

parlamentarias internacionales, los encuentros esporádicos entre parlamentarios de diversas nacionalidades son la forma menos institucionalizada de parlamentarismo internacional de corte multilateral.

Tanto en sus inicios como en la actualidad, la baja institucionalización (en estructura y recursos organizativos) que caracteriza al parlamentarismo internacional de conferencia, ha sido lo que ha facilitado la celebración de infinidad de conferencias interparlamentarias alrededor del mundo. En muchas de ellas, desde tiempos remotos, han estado presentes parlamentarios españoles; algunas veces a título personal⁰. Aunque, generalmente, las conferencias interparlamentarias internacionales tienen el respaldo institucional de, por lo menos, algún organismo nacional (casi siempre público) que asume o forma parte de la organización del evento, la asistencia de los legisladores de otros países al mismo es, en ciertas ocasiones, una decisión individual ante una invitación recibida de parte del ente organizador del evento. Esto es muy común en el caso de asociaciones parlamentarias internacionales (v.g. la Asociación de Parlamentarios Europeos con África, la Asociación Internacional de Parlamentarios para las Tecnologías de Información) que realizan de vez en cuando algún tipo de congreso que reúne a los legisladores afiliados a estas organizaciones.

El gran número de encuentros interparlamentarios internacionales que, sobre los más diversos temas, se celebran cada año a nivel mundial, evidencia que estos son eventos relativamente fáciles de organizar si se cuenta con el auspicio de entidades (organizaciones internacionales, parlamentos, asociaciones civiles) que asuman los costes del congreso: su logística y celebración. La simplicidad está en sus rasgos básicos. Una conferencia interparlamentaria internacional es, en esencia, una ocasión que reúne en un lugar (que puede ser la sede de un parlamento) a un grupo de legisladores de más de dos países para dialogar sobre una temática en particular durante un tiempo en específico. Ontológicamente, es una realidad situacional y programada de diálogo con una duración finita que puede desarrollarse de manera única en un sitio determinado o que puede tener sucesivas ediciones (de modo ocasional) en un espacio distinto. En cualquier caso, lo que da particularidad a esta fenomenología es la presencia (exclusiva o principal) de parlamentarios de distintas nacionalidades.

La participación exclusiva o principal de legisladores en conferencias interparlamentarias internacionales es, en cierto modo, relativa. En comparación con las otras formas del parlamentarismo internacional: de asamblea y de fraternidad, el parlamentarismo internacional de conferencia tiende a ser multi-actor la mayoría de las veces. En muchas conferencias interparlamentarias internacionales también participan en primera línea actores pertenecientes a la rama ejecutiva de los Estados: embajadores, ministros, etc., así como miembros de otras instituciones públicas no gubernamentales y de la sociedad civil. La amplitud en cuanto los sujetos participantes que pueda tener una conferencia interparlamentaria es una cuestión que va a depender de los criterios fijados por la institución organizadora del evento, la cual es, por lo general, de composición parlamentaria.

Entendidas sólo como otro *output* institucional de los parlamentos nacionales o de las instituciones parlamentarias internacionales, las conferencias interparlamentarias internacionales han sido objeto de escaso análisis teórico⁰. La literatura en general sobre las

⁰ Véase: *El Globo, Diario Ilustrado*, n. 370, Madrid, miércoles 5 de abril de 1876, pág. 19, donde se reseña la “conferencia internacional” de diputados celebrada en Roma sobre el tema del arbitraje internacional. Entre los parlamentarios asistentes a dicha reunión estuvo el diputado español Arturo Marcoartu.

⁰ HUOPANIEMI, Jukka: *Parliaments and European Rapprochement: The Conference of the Inter-Parliamentary Union on European Co-operation and Security (Helsinki, January 1973)*, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Geneva, 1973; BOULLOCHE, André; RICHTER, Klaus y WARREN, Kenneth: *The Sciences and Democratic Government*

mismas no pasa de ser un compendio, básicamente empírico, de reseñas, actas y resúmenes de las actividades realizadas por los legisladores en dichos eventos internacionales de diálogo interparlamentario⁰. Más allá del importante valor documental de estos registros, sobre dicha información no ha habido mayor tratamiento o interpretación que la de su sistematización como dato. Ni siquiera existen esfuerzos a un nivel descriptivo que por lo menos ayuden a detallar el tipo de actividad internacional que representa la participación de legisladores en las conferencias interparlamentarias internacionales.

En lo que respecta al caso español, la participación de las Cortes Generales en conferencias interparlamentarias internacionales ha sido tratada en su totalidad bajo la misma perspectiva empírica centrada únicamente en el registro documental de estas conferencias. Inclusive, algunos de estos registros documentales se basan en el simple reconocimiento de las conferencias interparlamentarias como una actividad internacional del Parlamento para así definir las como diplomacia parlamentaria⁰. Sin la más mínima consideración de los antecedentes teóricos del concepto original de diplomacia parlamentaria de Rusk y Jessup, ni tampoco de los antecedentes históricos de estas conferencias como clásicos eventos internacionales de legisladores, los textos se limitan a señalar como una actividad diplomática y novedosa a las conferencias interparlamentarias internacionales en las que han venido participando las Cortes Generales en los últimos años.

A lo largo de esta sección nos ocuparemos del estudio de las conferencias interparlamentarias internacionales como otra vía que ha tenido el Parlamento español para la participación internacional de sus legisladores. El argumento central es que estas conferencias son ámbitos multilaterales de encuentro interparlamentario donde tiene lugar una participación internacional episódica de los legisladores. Ello se debe a que las conferencias son una actividad institucional extraordinaria que desarrollan los parlamentos por iniciativa propia (como promotores del evento) o por invitación (como asistentes al evento). En el primer caso, el órgano legislativo busca fomentar y ampliar sus relaciones con parlamentos de otros países mediante la celebración de un evento donde se dialogue sobre un tema común. En el segundo caso, el órgano legislativo o algunos de sus miembros son convocados a asistir a tales conferencias por la pertenencia de éstos a ciertas instituciones parlamentarias internacionales o por las relaciones y reconocimiento que se tienen con sus pares en el extranjero.

Desde el punto de vista de la participación internacional de los legisladores, el universo de las conferencias parlamentarias internacionales puede resultar imposible de analizar si no

Highlights of the Fourth Parliamentary and Scientific Conference, Florence, 1975, Macmillan, London, 1976; SBÂRNĂ, Gheorghe: "The Interparliamentary Conferences. Elements of Participation to the Construction of the European Ideas", en STANCIU, Ion y MILOIU, Silviu (eds.): *Europe as Viewed from the Margins: an East-Central European Perspective during the Long 19th Century*, Editura Cetatea de Scaun, Târgoviște, 2007, pp. 121-152; ROMMETVEDT, Hilmar: "The Institutionalization of a Parliamentary Dimension of the WTO", en CRUM, Ben y FOSSUM, John Erik (eds.): *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*, ECPR Press, Colchester, 2013, pp. 213-232.

O HORAN, James y PALMER, Kenneth: *Proceedings of the Interparliamentary Conference of Legislators from the New England States and the Provinces of Atlantic Canada and Quebec, August 27-30, 1974*, University of Maine, 1974; CÓRDOBA, Piedad (coord.): *Para las mujeres del nuevo milenio: Informe presentado al Congreso de la República por las parlamentarias que integraron la comisión oficial en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing 1995*, Senado de la República de Colombia, Bogotá, 1995; DUTCH PARLIAMENT: *From Europol to Parlopol: Interparliamentary Conference on Democratic Control of Europol*, Boom, Amsterdam, 2001.

O Consúltense las ponencias reunidas en: CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY: *Seminario Internacional sobre Participación de los Parlamentos en la Política Exterior de los Estados*, Montevideo, 7 y 8 de junio de 1999, Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo, 1999.

se toman en cuenta inicialmente algunos elementos de base. El primero y más importante de estos elementos reside en lo que definimos como el *control institucional de la participación*. Es decir, ¿quién decide y define la participación del parlamentario en este tipo de eventos?, ¿lo hace el órgano legislativo? o ¿lo hace el propio legislador al tener esa condición de representante electo? Precisar estas cuestiones permite distinguir el conjunto de conferencias interparlamentarias internacionales en las que participan los legisladores de un determinado parlamento, como por ejemplo, las Cortes Generales.

Como ámbito para la participación internacional de los legisladores, las conferencias interparlamentarias internacionales son espacios más abiertos. A diferencia de la participación de los legisladores en las asambleas parlamentarias internacionales que, como vimos en la sección anterior, está sujeta a ciertos condicionamientos institucionales, la asistencia de parlamentarios a conferencias internacionales tiene menos restricciones. Aunque, en algunos casos, es el órgano legislativo –por sus relaciones con organizaciones internacionales- el que es convocado a participar en congresos en el extranjero (v.g. la Conferencia Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción), en otras ocasiones, es algún legislador el que es llamado individualmente a participar –por el comité organizador- de alguna conferencia interparlamentaria internacional (v.g. la Conferencia anual de la Red de Parlamentarios en el Banco Mundial, el Encuentro Internacional de Acción Mundial de Parlamentarios por la Vida y la Familia). Ello se traduce en que no toda la participación de los legisladores en conferencias internacionales es gestionada por el parlamento.

Cuando la convocatoria de participación a una conferencia interparlamentaria internacional recae sobre el órgano legislativo, éste decide a los legisladores que participarán en dicha conferencia: designa, si es necesario, una delegación *ad hoc* y distribuye responsabilidades acerca de la forma de participación (como ponente o sólo como oyente) de sus integrantes en el evento. En cambio, cuando la convocatoria recae de forma directa sobre un legislador en particular, a éste sólo le basta con su condición de parlamentario para tener el control de participar en dicha conferencia a la que ha sido invitado. Puede que este legislador para asistir al evento necesite solicitar –a su grupo parlamentario o al órgano de dirección de la cámara- un permiso para ausentarse de sus actividades regulares, pero en última instancia es el propio parlamentario quien prepara su participación en la conferencia.

A primera vista podría decirse que el tipo de invitación (institucional o personal) determina el control de la participación de los legisladores en las conferencias interparlamentarias internacionales. Sin embargo, hay mucho más. Son las relaciones internacionales que establecen tanto los órganos legislativos como los mismos parlamentarios lo que en principio determina la forma de participación. Los distintos modos de vinculación de éstos con sus homólogos de otros países así como con las diversas instituciones parlamentarias internacionales –que organizan esta clase de eventos- es lo que conduce a estos tipos de invitación. En ambos casos la lógica es institucional, ya que en el primero, los legisladores pueden participar en estas conferencias por los vínculos internacionales que tiene su parlamento de origen. En el segundo, el parlamentario (invitado de forma personal) puede participar porque es un representante electo y miembro de un órgano legislativo. Una participación que, además, puede responder a la afiliación del legislador a ciertas asociaciones parlamentarias internacionales.

En este trabajo centraremos nuestra atención en aquellas conferencias interparlamentarias internacionales cuyo control institucional de la participación está en manos del órgano legislativo. Es una delimitación de orden metodológico, producto de la dificultad que representa en términos cuantitativos abarcar toda la gama posible de conferencias interparlamentarias internacionales en las que han participado delegaciones de legisladores de

las Cortes Generales así como de forma individual muchos de sus parlamentarios miembros. Tomando en cuenta que cualquier ocasión que reúna durante un período corto de tiempo (programado) a legisladores de más de dos países, podría considerarse una conferencia interparlamentaria internacional, situar la participación de las Cortes Generales en estos eventos debe ir más allá de la temática que motiva su celebración.

La razón para partir de otros puntos de referencia en el estudio de la participación internacional de los legisladores en las conferencias interparlamentarias tiene que ver también con un segundo elemento de base que encierra este fenómeno. A este otro elemento lo hemos definido como: *el enfoque espacial de la conferencia*. En otras palabras, ¿cuáles son los países de origen de los parlamentos y legisladores en los que está enfocado el evento?, ¿qué perspectiva geográfica tiene la conferencia?, ¿es un evento mundial, continental o regional? Tener en cuenta estas cuestiones es fundamental para poder establecer los alcances y límites (externos) de la participación de los legisladores en aquellos escenarios multilaterales de encuentro internacional que tiene un carácter eventual, como es el caso de las conferencias interparlamentarias internacionales.

Es cierto que la temática de una conferencia interparlamentaria internacional establece el motivo del encuentro, pero ello no siempre termina definiendo la procedencia de los legisladores que reúne, ni tampoco la lectura que tendrá el evento desde la realidad geopolítica a la que éstos pertenecen. Este tipo de conferencias, por lo general, reúne a parlamentarios pertenecientes a una determinada región del mundo⁰. A estos legisladores, los congrega esa condición territorial específica. Con arreglo a esa afinidad, dialogan la mayoría de las veces sobre temas y problemas más o menos universales (democracia, derechos humanos, terrorismo, contaminación ambiental), los cuales acaban siendo particularizados e interpretados a partir del contexto (nacional o regional) en el que se encuentran los propios parlamentarios.

El enfoque espacial de la conferencia reside en que toda conferencia interparlamentaria internacional fija su organización en función de los países o regiones de origen de los parlamentarios que pretende reunir. No tiene nada que ver con el lugar donde se celebra la reunión, sino con el país al que pertenece el órgano legislativo de donde proceden los parlamentarios para que puedan ser invitados o convocados a la misma. Paralelo al asunto sobre el que puede girar una conferencia interparlamentaria, existen, por tanto, criterios geográficos que también rigen en la organización de esta clase de eventos. Una conferencia interparlamentaria es internacional por la presencia de legisladores de diversas nacionalidades. Sin embargo, esa internacionalidad puede tener una dimensión geográfica específica (europea, comunitaria, latinoamericana) que condiciona la participación de los parlamentarios.

El hecho que las conferencias interparlamentarias internacionales sean espacios menos restrictivos para la participación internacional de los legisladores no significa que estos ámbitos no definan los límites de esa participación. La especificidad que introduce la dimensión espacial de la conferencia, delimita geográficamente los países, cuyos parlamentos o legisladores, de forma individual, participan en el evento. Esto tiene su lógica: reunir internacionalmente a parlamentarios en torno a temas y objetivos que le son comunes a sus países de origen (por razones históricas, culturales, etc.). Piénsese, por ejemplo, en una

⁰ Entre las muchas experiencias está, por ejemplo, la Conferencia Parlamentaria de la Región de Barents, la cual se celebra cada dos años y reúne a miembros electos de los parlamentos nacionales, regionales, locales e indígenas de los países euro-árticos del Mar de Barents: Rusia, Noruega, Finlandia y Suecia. Para profundizar sobre las conferencias parlamentarias internacionales que tienen lugar en la región del Ártico, véase: STOKKE, Olav y HØNNELAND, Geir (eds.): *International Cooperation and Arctic Governance: Regime Effectiveness and Northern Regime Building*, Routledge, New York, 2007.

conferencia internacional de parlamentarios indígenas⁰. En una conferencia interparlamentaria de este tipo, poco tendría que decir un parlamentario de una nación sin población indígena; a menos que sea un «invitado especial» por su reconocido compromiso con este asunto a nivel internacional.

El criterio geográfico establece la participación internacional de los legisladores en las conferencias interparlamentarias del mismo modo que, como vimos en los capítulos anteriores, lo hace el criterio de membresía en las asambleas parlamentarias internacionales: mientras una asamblea parlamentaria internacional condiciona la participación en su seno de parlamentarios nacionales a partir del estatus de miembro que tiene en ella el país de origen de éstos, una conferencia interparlamentaria internacional condiciona la participación en base al origen geográfico del parlamento o del legislador. Por supuesto que esta distinción sólo se pone de manifiesto cuando estamos en presencia de conferencias interparlamentarias internacionales que tienen un origen nacional o multinivel (v.g. la Conferencia Interparlamentaria Europea del Espacio, la Conferencia Interparlamentaria EUREKA) y no de aquellas que realizan las asambleas parlamentarias internacionales.

Hay que hacer una distinción entre lo que son las conferencias interparlamentarias celebradas por las asambleas parlamentarias internacionales, como por ejemplo, las Conferencias sobre Seguridad y Cooperación Europea organizadas por la UIP⁰ y el parlamentarismo internacional de conferencia. Las primeras se caracterizan por ser sólo un producto institucional de estas asambleas en el marco de su agenda de actividades. Al margen, del programa anual de sesiones plenarias que celebran dichas asambleas, las conferencias o los “*specialized meetings*” que también realizan, reúnen, por lo general, a los (mismos) legisladores de los países miembros de la asamblea. Estos encuentros, los convoca y organiza la propia asamblea, la cual establece la temática y gestiona el lugar de celebración. En otras palabras, son eventos organizados únicamente “desde arriba”, por una institución parlamentaria internacional y en los que tienen participación los legisladores de los países miembros.

El parlamentarismo internacional de conferencia, en cambio, es un fenómeno más amplio. No siempre se caracteriza por ser un producto final, ni su desarrollo tampoco es monopolio de las asambleas parlamentarias internacionales. Puede ser incluso, como hemos visto, un estadio inicial de estas asambleas (v.g. las Conferencias Interparlamentarias de la Alianza Atlántica, las Conferencias Interparlamentarias Unión Europea-América Latina y el Caribe). Precisamente, el grado de institucionalización alcanzado por las asambleas parlamentarias internacionales es lo que les permite organizar este tipo de eventos y así mismo diferenciarse de ellos. Lo mismo sucede en el caso de cualquier otra institución de composición parlamentaria: órganos legislativos nacionales o sub-nacionales, parlamentos regionales y supranacionales, asociaciones internacionales parlamentarias. Muchas de ellas organizan y participan en este tipo de encuentros sin que esto tenga nada que ver con el pertenecer a una asamblea parlamentaria internacional; basta con tener cierta capacidad institucional para organizar un evento que reúna durante algunos días a legisladores de varios países en torno a un tema específico.

0 GALVANA RIVAS, Andrés: *Informe de actividades. Conferencia Parlamentaria Internacional: Los parlamentos, las minorías, los pueblos indígenas: Participación política efectiva*, Chiapas, 31 de octubre al 3 de noviembre, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2010.

0 GHEBALI, Victor-Yves: *Les conférences de l'Union interparlementaire sur la coopération et la sécurité européennes 1973-1991: contribution de la diplomatie parlementaire à la détente est-ouest*, Bruylant, Bruxelles, 1992.

Como actividad internacional que también puede tener origen “desde abajo”, es decir, ser iniciada por el órgano legislativo de un Estado, el parlamentarismo internacional de conferencia tiene unas características muy particulares. El papel tanto de promotor (activo) como de asistente (pasivo) que puede asumir un órgano legislativo en el desarrollo de este tipo de parlamentarismo internacional implica considerar sus rasgos específicos. Es la única forma de poder situar la participación de las Cortes Generales en las conferencias interparlamentarias internacionales. En vista de ello, esta tercera parte del trabajo, aborda, en primer lugar, el fenómeno del parlamentarismo internacional de conferencia en el contexto de los órganos legislativos nacionales. En segundo lugar, se analiza las particularidades de esta forma de parlamentarismo internacional en Europa. Mientras que en tercer lugar, se describe la participación parlamentaria española en las conferencias interparlamentarias internacionales, en especial, aquellas donde el control institucional de la participación de los legisladores ha estado en manos de las Cortes Generales.





CAPÍTULO 7. EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE CONFERENCIA

El parlamentarismo internacional de conferencia es otra de las formas en que se expresa la internacionalización de la institución parlamentaria. Al igual que el parlamentarismo internacional de asamblea, que abordamos en la segunda parte del trabajo, el parlamentarismo internacional de conferencia tiene un orden: lo componen una estructura y una acción. Así como el primero tiene como estructura básica a las asambleas parlamentarias internacionales, éste último tiene como esquema de funcionamiento a las conferencias interparlamentarias internacionales. Por otra parte, mientras en el ámbito de las asambleas parlamentarias internacionales la participación de los legisladores está vinculada a la membresía del país en la organización, en el ámbito de las conferencias interparlamentarias internacionales dicha participación está basada, principalmente, en la promoción o invitación al evento en cuestión.

Existe dos maneras de enfocar el fenómeno del parlamentarismo internacional de conferencia: como un estadio institucional o como un producto institucional. Ambas formas de abordar el fenómeno sólo es posible si nos situamos en un plano estrictamente internacional, es decir, si lo observamos considerando la trayectoria de desarrollo (el origen, la evolución y funcionamiento) de las instituciones parlamentarias internacionales. Bajo esta óptica, las conferencias interparlamentarias internacionales pueden ser un estado inicial de las asambleas parlamentarias internacionales, pero también un producto de estas últimas. Esta visión se restringe cuando nos ubicamos en el terreno de los órganos legislativos nacionales, donde únicamente podemos examinar dichas conferencias como una actividad institucional que éstos promueven o, en su defecto, a la que asisten –por invitación– cuando dicha actividad es organizada por otros órganos (nacionales o internacionales) de composición parlamentaria.

En este capítulo analizaremos lo que es la estructura y acción del parlamentarismo internacional de conferencia desde una perspectiva doméstica, es decir, desde el ámbito de los parlamentos nacionales. Optamos por este ámbito porque, paradójicamente, éste ha sido por excelencia el espacio primigenio de esta clase de parlamentarismo internacional. Aunque después surgieron otros cuerpos parlamentarios (v.g. asambleas regionales, parlamentos de integración) y el mismo parlamentarismo internacional se ha diversificado también de múltiples formas, el punto de partida de todo ello ha sido muchas veces los parlamentos nacionales. En principio, han sido los órganos legislativos de los Estados y sus respectivos diputados y senadores los que de manera predominante han impulsado la realización de conferencias interparlamentarias internacionales, las cuales, en ciertas ocasiones, han dejado de ser sólo un producto institucional de los parlamentos para convertirse con el tiempo en los estadios iniciales de algunas de las actuales asambleas parlamentarias internacionales.

Como cualquier otra organización compuesta por legisladores (parlamentos de integración, asambleas parlamentarias internacionales, asociaciones de parlamentarios, asambleas regionales), los parlamentos nacionales pueden tener un papel muy puntal en el desarrollo del parlamentarismo internacional de conferencia: pueden ser promotores principales de conferencias interparlamentarias internacionales o pueden ser asistentes convocados a dichas conferencias. Ello no significa que en el impulso del parlamentarismo internacional de asamblea, que vimos anteriormente, los parlamentos nacionales carezcan de este doble papel, sin embargo, ello sólo se presenta en la fase inicial; cuando promocionan la creación de una asamblea parlamentaria internacional (v.g. la Asamblea Parlamentaria de la OSCE), ya después quedan sujetos a los modos de participación que ésta establezca.

En el caso de las conferencias interparlamentarias internacionales, estas son una actividad sin mayor estructura institucional que la que le proporciona el comité organizador constituido por el órgano parlamentario que promueve el evento. A menos que algunas de estas

conferencias –realizadas asiduamente- avancen hacia estadios de mayor institucionalización, la promoción de las mismas seguirá estando en manos de aquellas organizaciones de composición parlamentaria con capacidad institucional para asumir la realización del evento: parlamentos nacionales, asambleas parlamentarias internacionales, parlamentos de integración y supranacionales, asambleas regionales⁰. Cuando aquí hablamos de capacidad institucional nos estamos refiriendo a la posibilidad de una organización (parlamentaria) de disponer de parte de sus recursos (organizativos y financieros) en el desarrollo de una actividad extraordinaria (de perfil internacional) sin que ello comprometa el funcionamiento ordinario de dicha organización ni tampoco desvirtúe su finalidad original.

La promoción (eventual) de conferencias interparlamentarias internacionales por parte de los órganos legislativos es un campo muy específico dentro de lo que es el desarrollo del parlamentarismo internacional de conferencia. Es un terreno, aún sin explorar, el cual tiene que ver con todo el proceso de impulso y organización de esta clase de encuentros multilaterales interparlamentarios. En este ámbito, el objeto de estudio gira en torno a los factores políticos e institucionales que condicionan la realización de tales encuentros. La atención está en la concepción del evento en cuestión: desde el origen de la idea, pasando por su organización y su convocatoria, hasta la logística para su celebración. Dicho de otra manera, sería entender las conferencias interparlamentarias internacionales desde lo que definimos como *la perspectiva del anfitrión*; o sea, desde la óptica de quién (el parlamento) organiza el encuentro.

El otro campo también inexplorado del parlamentarismo internacional de conferencia es el de la asistencia de los legisladores. Es decir, el de la participación –por invitación- como ponentes o asistentes a una conferencia interparlamentaria internacional. En este caso, sería entender dichos eventos desde lo que consideramos *la perspectiva del huésped*; es decir, desde la óptica de quiénes (los parlamentarios) asisten al encuentro. Bajo este enfoque el objeto de estudio se traslada al plano de los factores políticos e institucionales que condicionan la participación de los legisladores en estas conferencias. La atención está en el desarrollo de esa participación: desde los aspectos que fundamentan la asistencia a una conferencia internacional, pasando por la organización de dicha asistencia, hasta llegar al tipo de participación que el parlamentario tiene en el evento.

Como la finalidad original de un órgano legislativo no es la celebración habitual de conferencias interparlamentarias internacionales, la realidad más característica que ha rodeado a los parlamentos nacionales en lo que respecta al parlamentarismo internacional de conferencia ha sido la asistencia de legisladores a dichas conferencias. Son más las ocasiones en las que un parlamento nacional actúa como asistente que como promotor de una conferencia interparlamentaria internacional. En otras palabras, más que la promoción de estos eventos, ha sido la participación en ellos una de las prácticas con mayor extensión dentro de la agenda de actividades internacionales de muchos parlamentos. Entre ambas actividades: de promoción o de asistencia, en este trabajo nos ocupamos de las segundas, no sólo por sus amplias dimensiones sino también por coherencia interna con el enfoque

⁰ Existen también algunas organizaciones internacionales intergubernamentales que promocionan el desarrollo de conferencias interparlamentarias. Un ejemplo, es la Asociación Surasiática para la Cooperación Regional (SAARC), por sus siglas en inglés. Esta Asociación aunque no cuenta con una asamblea (internacional) de composición parlamentaria integrada al organismo, auspicia la celebración de Conferencias Interparlamentarias de Presidentes (y parlamentarios) de los órganos legislativos de los países miembros de la SAARC. Véase al respecto: IQBAL, Muhammad Jamshed: “SAARC: Origin, Growth, Potential and Achievements”, en *Pakistan Journal of History & Culture*, vol. XXVII, n. 2, 2006, pp. 126-140.

inductivo –desde la participación de los legisladores- adoptado para analizar el parlamentarismo internacional.

A partir de considerar la participación internacional de los legisladores como el hecho particular que define al parlamentarismo internacional como fenómeno general, es posible identificar en el caso de las conferencias interparlamentarias internacionales dos modalidades: las conferencias de presidentes de parlamentos, que llamamos *parlamentarismo internacional de vértice* y las conferencias interparlamentarias horizontales, a las cuales definimos como *parlamentarismo internacional de base*. Las primeras tienen una lógica deductiva: las máximas autoridades de distintos parlamentos (supranacionales, nacionales, o regionales) deciden o aceptan reunirse para tratar uno o varios temas en específico. Las segundas, en cambio, presentan una lógica inductiva: un determinado tema reúne de manera amplia a legisladores pertenecientes a parlamentos de distintos países sin importar el rango o posición que tienen estos parlamentarios en su órgano legislativo.

La distinción entre conferencias de vértice y conferencias de base está en función de los sujetos participantes y al margen de lo que puede ser la calidad de la participación. Aunque ambas dimensiones pueden estar relacionadas, en este trabajo no se analiza la naturaleza de la actividad (como organizadores, ponentes, asistentes, etc.) de los legisladores en las conferencias interparlamentarias internacionales. Dedicarse a ello, como ya hemos dicho anteriormente, cuando tocábamos el tema de las asambleas parlamentarias internacionales, supondría desplazar el objeto de estudio (las actividades internacionales) fuera de su espacio delimitado (el Parlamento español) y situarlo, en este caso, en el terreno de las conferencias interparlamentarias. Lo que nos interesa, por el contrario, es la dimensión doméstica de las actividades internacionales, es decir, cómo se han construido desde las Cortes Generales.

7.1 EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE VÉRTICE: LAS CONFERENCIAS DE PRESIDENTES DE PARLAMENTOS

Una de las principales modalidades del parlamentarismo internacional de conferencia son aquellos eventos (congresos, foros o seminarios) que reúnen –fundamentalmente- a presidentes de parlamentos de diversos países. Lo más común es que sean presidentes de órganos legislativos nacionales, sin embargo no siempre es así. La razón de ello es que el parlamentarismo internacional de conferencia es multinivel: en una conferencia interparlamentaria internacional pueden haber parlamentarios tanto nacionales como supranacionales (v.g. las Conferencias Interparlamentarias Unión Europea-América Latina⁰). Asimismo, estos eventos pueden reunir a legisladores nacionales y regionales de países que comparten rasgos culturales, como la lengua (v.g. la Conferencia Interparlamentaria sobre la Diversidad de la Expresión Cultural⁰). Incluso, dichas conferencias pueden congregarse especialmente a parlamentarios de asambleas regionales (v.g. Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa⁰), lo cual algunos autores se atreven a definir bajo el peculiar neologismo de “paradiplomacia parlamentaria”⁰.

0 CENTRO LATINOAMERICANO PARA LAS RELACIONES CON EUROPA: *XVI Conferencia Interparlamentaria Unión Europea – América Latina, Bruselas 2003*, CELARE, Santiago de Chile, 2003.

0 VALLIÈRES, Yvon: “The Interparliamentary Conference on the Diversity of Cultural Expression”, en *Canadian Parliamentary Review*, vol. 34, n. 3, 2011, pp. 2-4.

0 BASTIDA FREIJEDO, Francisco: “Parlamentos regionales e integración europea”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n. 21, 1997, pp. 271-292; ARCE JANÁRIZ, Alberto: “Las regiones legislativas de la Unión Europea”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.7, 2002, pp. 3-16.

Pero independientemente del nivel, en algunas de estas conferencias la participación internacional de los legisladores tiene como principales figuras a los presidentes de los parlamentos. Los sujetos básicos de la participación son ellos y no otro legislador. Aunque, generalmente, la máxima autoridad de una cámara que asiste a una conferencia de presidentes de parlamentos suele ir acompañado de una delegación parlamentaria del órgano que preside, quien está en posición inicial para participar en estos eventos es aquel parlamentario que dirige el órgano legislativo. Para ser convocado a tales conferencias, no es suficiente con ser parlamentario, éste debe contar con un atributo adicional: ocupar el cargo (político-administrativo) de gobernar alguna de las cámaras del Poder Legislativo.

Las cumbres interparlamentarias, al intentar reunir a presidentes de parlamentos, más que condicionar la asistencia del legislador por este atributo, la establecen como una necesidad. No es que sean espacios totalmente cerrados a otros parlamentarios, sino que en primera instancia, la presencia más importante es la de aquellos que dirigen los parlamentos. Por tanto, aquel parlamentario que ostenta la presidencia de su respectivo órgano legislativo tiene garantizada la convocatoria para participar (en primera fila) en encuentros interparlamentarios multilaterales donde se requiere su presencia como autoridad parlamentaria. En otras palabras, un presidente de un parlamento es llamado a participar por esa condición directiva; no es que éste haga valer esa condición para asistir a la conferencia, ni tampoco ello lo obligue siempre a participar en la misma. Hay ocasiones en que el presidente del órgano legislativo (por razones de agenda) termina delegando su participación en otro parlamentario.

La posición de un determinado parlamentario de ostentar la presidencia dentro de su respectivo órgano legislativo lo convierte en el máximo representante de la institución. Éste legislador se transforma en el principal intermediario e interlocutor de las relaciones entre el parlamento y el entorno institucional (nacional e internacional). Desde su posición, como autoridad parlamentaria, el presidente de una cámara, como veremos en el próximo capítulo, entra en contacto con sus homólogos en el extranjero, principalmente, de manera bilateral. En ello han contribuido los viajes y visitas del presidente de un parlamento a los órganos legislativos de otros países. De muchos de estos contactos bilaterales surgen iniciativas de encuentros interparlamentarios de alto nivel que trascienden el terreno bilateral, llegando algunos a alcanzar cierta institucionalidad (v.g. Asociación de Senados de Europa).

Sin entrar de lleno en lo que corresponde a la iniciativa y promoción de cumbres interparlamentarias, es decir, en la perspectiva del anfitrión, el desarrollo de conferencias de presidentes de parlamentos depende en gran medida del acuerdo de sus protagonistas; del compromiso de asistencia al evento de aquellos parlamentarios que son la autoridad en sus respectivos órganos legislativos. Se trata de una participación parlamentaria internacional concertada, ya que lo más importante es contar con la presencia en la conferencia de quienes presiden el poder legislativo en los países en los que está enfocado espacialmente el evento. El elemento vertebrador de la conferencia es la presencia de los presidentes de los parlamentos. Es la premisa base del evento en cuestión, por encima de la temática para la cual estas autoridades se reúnen. Ello indica que los sujetos de la participación ya están predefinidos: son los presidentes de parlamentos.

El que las conferencias de presidentes de parlamentos tengan como punto de partida la reunión de los directivos de los órganos legislativos establece, en este caso, un silogismo deductivo en el proceso de participación internacional de los legisladores: son encuentros multilaterales de autoridades parlamentarias; por tanto, aquellos legisladores que posean esa

O GENEST, Hugo: *La «paradiplomatie parlementaire» Cerner le particularisme de l'Assemblée nationale du Québec*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec, 2007.

condición son quienes tienen la mayor probabilidad de asistir a estos eventos. Es un razonamiento, en primer lugar, de tipo nominal: aquel legislador que ostente la condición de presidente de un parlamento es quien, en comparación con el resto de sus compañeros legisladores de la cámara, reúne las condiciones para poder participar en dichas conferencias. A menos que le sea delegada dicha participación, ningún otro parlamentario tiene la titularidad para ejercerla.

La particularidad de que sean cumbres interparlamentarias, hace que también la naturaleza de la participación de los legisladores en estas conferencias presente, en segundo lugar, un carácter ordinal, jerárquico. Es una participación selecta, por no decir estamental, que deriva de la condición de ser no sólo parlamentario, sino también presidente del órgano legislativo. Todas las conferencias interparlamentarias internacionales tienen dos elementos en común: la presencia, principalmente, de legisladores de varios países y la existencia de un tema objeto de debate. La diferencia está en el rango de los parlamentarios que se reúnen. Puede ser un encuentro interparlamentario dirigido, en principio, a congregar a autoridades parlamentarias o puede ser más horizontal, donde el criterio básico para la participación no responde a la jerarquía o cargo que tengan los legisladores en sus respectivos parlamentos.

El que, por un lado, existan las conferencias interparlamentarias de vértice y, por otro lado, se celebren también otros encuentros interparlamentarios de base, más horizontales y heterogéneos, no ha tenido nada que ver con ningún proceso democratizador dentro del parlamentarismo internacional de conferencia. Ha sido más bien al contrario. Las conferencias interparlamentarias no jerárquicas o de base, que veremos más adelante, anteceden al desarrollo del parlamentarismo internacional de vértice, el cual es un fenómeno muy reciente. Después de más de un siglo de conferencias interparlamentarias horizontales, que han concentrado a parlamentarios de distintos rangos, las conferencias de presidentes de parlamentos comenzaron a proliferar fue en las últimas décadas del siglo XX⁰.

No es que en el pasado las autoridades de los órganos legislativos no participaran en encuentros interparlamentarios internacionales. Eran de las primeras invitadas, pero a conferencias no regidas por criterios de jerarquía; sólo por el tema y la dimensión espacial de la reunión. De hecho, sigue siendo muy común hoy en día que el destinatario de la invitación a esta clase de eventos sea el propio presidente del órgano legislativo, sin embargo, la convocatoria es extensiva al resto de miembros de la cámara. Es una invitación muy abierta, lo cual ha hecho que muchas veces, sea la valoración particular del presidente del parlamento lo que pese en su decisión de asistir personalmente, o que sea suficiente con la presencia en la reunión de algunos legisladores del órgano que dirige.

En una conferencia interparlamentaria horizontal, la participación del presidente de un parlamento no está ligada en sí a su cargo, sino al hecho –básico- de ser un legislador. Sin embargo, ello no significa, que su presencia deje de tener importancia, principalmente, para los organizadores de la reunión. Si lo vemos desde la perspectiva del anfitrión, un indicador de éxito de una conferencia interparlamentaria ha sido siempre el contar entre sus asistentes con el mayor número de autoridades de los parlamentos invitados al evento. De todas formas, nada garantiza que a este tipo conferencias horizontales asistan los presidentes de los parlamentos invitados. Al enfocarlo bajo la perspectiva del huésped, se percibe de inmediato

⁰ Entre algunos ejemplos están la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la UE y del PE, la Conferencia de Presidentes de las Asambleas Parlamentarias Europeas, la Reunión Consultiva de los Presidentes de Parlamentos del G-20, la Conferencia de los Presidentes de los Parlamentos de los Países de Lengua Turca, la Conferencia de Presidentes de Parlamentos del Proceso de Cooperación del Sureste Europeo y la Conferencia Mundial de los Presidentes de los Parlamentos.

que el origen de la conferencia no es una convocatoria selecta, la cual parte de la necesidad primaria de reunir a aquellos legisladores que gobiernan sus respectivos parlamentos.

Con el impulso del parlamentarismo internacional de vértice a finales del siglo XX se produjo una estratificación de las conferencias interparlamentarias internacionales. No sólo surgía otro escenario multilateral episódico para la participación internacional de los legisladores, sino además lo hacía en forma de cónclave de un nuevo fuero: el de los presidentes de parlamentos. Hasta entonces, en el ámbito de las relaciones parlamentarias internacionales, los únicos espacios de este tipo que tenían cierta tradición y habían ganado algo de constitución –de la mano de UIP- eran el de los secretarios generales de parlamentos y el de los bibliotecarios parlamentarios⁰. La aparición y consolidación de este nuevo circuito de conferencias internacionales, circunscrito a las autoridades de los órganos legislativos, vino a completar un orden jerárquico sobre tales eventos, el cual había surgido desde abajo.

La creación desde arriba de nuevos espacios para la participación internacional de los legisladores, dirigido a (y por) las autoridades parlamentarias, expresa en varias direcciones la naturaleza cada vez más institucional que han ido adquiriendo las actividades internacionales dentro de los órganos legislativos. La primera de estas trayectorias ha sido el movimiento, que llamamos de «presidencialización» de las relaciones internacionales de los parlamentos. Este movimiento, que abordaremos en detalle en el capítulo siguiente, se refiere a la tendencia creciente de los presidentes de los parlamentos a convertirse en los principales promotores de actividades interinstitucionales de carácter internacional. Después de décadas como una labor aislada, sin importancia y en manos de unos pocos legisladores, las relaciones internacionales de los parlamentos han pasado a ser asumidas –en primera persona- por el presidente de la cámara, siendo en algunos casos un sello distintivo de su gestión.

El segundo movimiento es el de la especialización o de división del trabajo en el desarrollo de las relaciones internacionales de los parlamentos. Con la aparición de las conferencias internacionales de presidentes de parlamentos se abrió un espacio definido para la coordinación interparlamentaria internacional (en manos de las autoridades de los órganos legislativos). Este espacio vendría a separarse de aquella labor más operativa de diálogo interparlamentario sectorial (en manos de delegaciones parlamentarias), vinculado muchas veces a las materias y líneas generales definidas en las cumbres interparlamentarias⁰. Dentro de esta nueva distribución, las autoridades de los órganos legislativos han dejado de ser sólo receptores de las recomendaciones previstas en las declaraciones finales de las conferencias interparlamentarias internacionales (a las que envían delegaciones) para erigirse como sujetos activos en la producción y emisión de estas orientaciones y directivas mediante la celebración de encuentros interparlamentarios internacionales de alto nivel.

Una tercera trayectoria de institucionalización las relaciones internacionales dentro de los parlamentos, y que es, precisamente, el centro de este trabajo, es la diferenciación de las actividades de perfil internacional de los órganos legislativos. La celebración, aunque sea ocasional, de cumbres interparlamentarias internacionales ha formalizado un ámbito particular y exclusivo para la participación internacional de aquel legislador que es la principal

⁰ Véase: FELLOWES, Edward: “Bref historique de l'Association” [des Secrétaires Généraux des Parlements], *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, n. 28, 1961, pp. 187-192.

⁰ Entre algunas conferencias parlamentarias internacionales sectoriales están: la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC), la Conferencia Interparlamentaria de Educación, la Conferencia Europea del Espacio, la Conferencia Interparlamentaria de Comisiones del Ciencia y Tecnología y una muy reciente: la Conferencia Interparlamentaria sobre Gobernanza Económica y Financiera de la UE. Sobre esta en particular puede consultarse: COOPER, Ian: *Parliamentary Oversight of the EU after the Crisis: On the Creation of the 'Article 13' Interparliamentary Conference*, Working Paper n. 21, LUISS Guido Carli School of Government, Rome, 2014.

autoridad del órgano legislativo. Es una actividad que, cuando mucho, se ha podido delegar en otro parlamentario, pero no en funcionarios de los cuerpos de carrera de los parlamentos, ni mucho menos “tercerizado” en un agente externo; traspasos que sí son habituales cuando se trata de actividades de cooperación parlamentaria internacional, tales como ciertos programas internacionales de fortalecimiento institucional y asistencia técnica parlamentaria.

El parlamentarismo internacional de cumbres es un fuero reservado a los presidentes de los parlamentos, el cual ha ampliado las posibilidades de participación internacional de algunos legisladores; en este caso, de aquellos que son directivos. El carácter jerárquico de este tipo de parlamentarismo internacional de conferencia no está sólo en el rango directivo que tienen los legisladores que lo constituyen. También es jerárquico porque no excluye a estos presidentes de la posibilidad de participar además en otros encuentros interparlamentarios internacionales no estrictamente de presidentes de órganos legislativos. Ello significa que aquel legislador que posea esa condición (directiva) tiene más ventajas para desarrollar una mayor participación internacional que cualquier otro parlamentario.

Descontando la participación que una autoridad parlamentaria podría desarrollar de manera informal, mediante visitas y viajes al exterior, las conferencias de presidentes de parlamentos representan un foro adicional que hasta hace unas décadas era inexistente. En el pasado, los presidentes de parlamentos estuvieron limitados a participar únicamente, como el resto de legisladores, en conferencias interparlamentarias horizontales. Puede que incluso las presidieran o fueran invitados de honor, pero ello no era lo que determinaba su presencia en las mismas. Se trataba era de reunir a legisladores de diversos países para analizar y discutir determinado tema; si entre los asistentes habían presidentes de parlamentos, mucho mejor. Ello contribuiría a aumentar alcance de la conferencia, ya que a fin de cuentas son las máximas autoridades de un órgano legislativo las que establecen el nivel de prioridad que tienen las actividades de perfil internacional dentro de su gestión.

Desde un principio, la presencia de autoridades parlamentarias (además de las del parlamento anfitrión) en una conferencia interparlamentaria internacional de convocatoria horizontal ha dejado entrever lo que distingue precisamente al parlamentarismo internacional de cumbres: es una actividad *top-down*. En sus reuniones internacionales, los presidentes de parlamentos pueden acordar determinadas líneas de actuación (en materia de cooperación) a seguir por sus respectivos órganos legislativos y comprometer los recursos para ello. Por supuesto que todo esto dentro de los límites de la política de relaciones interinstitucionales que, como organización autónoma, puede desarrollar un parlamento. En este terreno, las directivas acordadas en dichas reuniones llegan al órgano legislativo de la mano y por voluntad política de sus autoridades para ser procesadas intra-organizacionalmente. Esta lógica, como otras tantas, opera de forma inversa en el caso del parlamentarismo internacional de base, cuya estructura de conferencia interparlamentaria tiene sus propias particularidades.

7.2 EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE BASE: LAS CONFERENCIAS INTERPARLAMENTARIAS HORIZONTALES

El espacio más tradicional del parlamentarismo internacional de tipo multilateral ha sido desde hace más de un siglo el de aquellas conferencias interparlamentarias internacionales que reúnen sencillamente (por unos días) a legisladores de diversos países (en un lugar definido) para intercambiar opiniones sobre un asunto determinado. Estas reuniones fueron el germen de la UIP en 1889 y de otras tantas asambleas parlamentarias internacionales que vendrían después. La principal característica de tales conferencias es que congregan (como ponentes y asistentes) a una surtida y heterogénea gama de parlamentarios de distintas nacionalidades en función del enfoque espacial que el comité organizador haya fijado al

evento. En medio de lo clásico que representan dichos encuentros, la novedad está en que los mismos han pasado a convertirse desde hace muy poco tiempo en los ámbitos para una participación internacional de base (de los legisladores) debido a la aparición de otros espacios muy singulares, como las cumbres de presidentes de parlamentos.

El parlamentarismo internacional de base cobra sentido con la diversificación por arriba del parlamentarismo de conferencia. El surgimiento de nuevos espacios para la participación internacional de los legisladores, donde los protagonistas son las autoridades parlamentarias, ha hecho que el universo de las (tradicionales) conferencias interparlamentarias internacionales adopten otro perfil; no subalterno, sino distinto en cuanto a la participación de los legisladores. Es una distinción que, como hemos dicho antes, está en función de la categoría de los sujetos participantes (miembros directivos de las cámaras o legisladores que no ocupan puestos de dirección) e independiente de lo que puede ser la calidad de esa participación (como organizadores, ponentes, asistentes, etc.). El que podamos hablar en la actualidad de un parlamentarismo internacional de base en contraste con uno de vértice está en las características de sus participantes y no en el tipo y alcance de la actividad que éstos realizan.

Como fenómeno más clásico del parlamentarismo internacional, las conferencias interparlamentarias internacionales de base han congregado a legisladores de distintas nacionalidades únicamente con arreglo a un tema y al ámbito geográfico de la conferencia. Se caracterizan por tener una convocatoria general: el rango o cargo que ostentan los parlamentarios en su órgano legislativo no es lo que determina que éstos sean invitados a participar en el encuentro. Por encima de la temática, lo que distingue a las conferencias interparlamentarias de base del parlamentarismo internacional de vértice es el carácter heterogéneo del rango de los parlamentarios invitados. Esto es lo que ha terminado otorgándole a dichos eventos un perfil de horizontalidad en cuanto a la convocatoria y asistencia de legisladores.

En el caso de las conferencias internacionales horizontales los sujetos de la participación están definidos a partir del atributo primario de ser legisladores. Puede que, en algunas ocasiones, el grado de especialización del tema de la conferencia defina la calidad de los (parlamentarios) invitados, pero esto es una cuestión asociada al manejo y conocimiento del asunto por parte de los legisladores y no siempre ligada necesariamente a la posición que éstos ocupan en su parlamento. Desde la perspectiva del huésped, la convocatoria no se rige por una categoría o rango de los parlamentarios. En comparación con las cumbres de presidentes de parlamentos, las conferencias que reúnen una pluralidad indistinta de legisladores de diversos países son eventos cuya convocatoria es más horizontal.

Durante décadas las conferencias interparlamentarias internacionales sólo conocieron una naturaleza horizontal y heterogénea en cuanto a la participación de sus asistentes⁰. El tema de la conferencia era al mismo tiempo referente de organización del evento y de participación en el mismo. Era el punto de partida para reunir, mediante una invitación extensiva, a toda clase de legisladores sin importar –relativamente– el rango o cargo que estos ocuparan en sus parlamentos de origen. Ello sigue prevaleciendo hoy en día, aunque la tendencia a la especialización de las conferencias, de la que hablábamos en el apartado anterior, parece estar conllevando a una participación en estos eventos, principalmente, de aquellos legisladores

⁰ Véase, por ejemplo la conferencia internacional organizada en 1973 por el Congreso de Colombia como motivo del sesquicentenario de su instalación. A este evento asistió una delegación de procuradores de las Cortes Españolas: José García Hernández, Antonio Rumeu de Armas, Joaquín Viola Sauret y Salvador Serrats Urquiza. CÁMARA DE REPRESENTANTES: *Foro Parlamentario Internacional, Documentos*, Congreso de Colombia, Bogotá, 6 y 7 de abril de 1973. Pág. 3.

más “familiarizados” con el tema sobre el que versa el encuentro⁰. Como veremos más adelante, en esto la pertenencia del diputado o senador dentro de su respectivo órgano legislativo a una comisión parlamentaria relacionada al asunto central de la conferencia puede estar convirtiéndose en un criterio que cada vez gana más peso para definir la participación de los legisladores en algunos encuentros internacionales (especializados).

En lo que respecta al desarrollo de la participación internacional de los legisladores en escenarios multilaterales episódicos, las conferencias interparlamentarias internacionales son un fenómeno de doble vía. Está la de invitación, que hemos definido como la perspectiva del anfitrión, y está la asistencia, que hemos llamado la perspectiva del huésped. Son dos realidades distintas, las cuales no tienen por qué siempre coincidir. El que un comité organizador de una conferencia (anfitrión) curse una invitación donde fije o deje entrever la calidad de los legisladores con los que le interesaría contar como participantes del evento no significa que la asistencia (huésped) se corresponda con dicha convocatoria. Puede, inclusive, darse el caso de que la invitación sea desestimada por el sujeto colectivo (parlamento) o individual (legislador) a quien iba dirigida.

La especialización del parlamentarismo internacional de conferencia es un movimiento que, como veremos en el próximo apartado, está permitiendo progresivamente clasificar a las conferencias interparlamentarias internacionales. Pero ello no significa que esta tendencia ofrezca asimismo posibilidades para clasificar la participación de los legisladores. Por lo menos, de momento, no. La clasificación de las conferencias interparlamentarias internacionales según su especialización es algo muy distinto a clasificar la participación de los parlamentarios en dichas conferencias. No siempre existe una sincronía entre la especialidad del evento y las características del legislador que participa en el mismo. Es razonable esperar que a un encuentro interparlamentario internacional, cuya temática es el género y la participación política de la mujer acudan en mayor proporción diputadas y senadoras, pero eso sucede principalmente porque de antemano el comité organizador de la conferencia ha prefijado que el encuentro va dirigido como (invitadas primarias) a mujeres parlamentarias y no tanto por el tema central de la conferencia⁰. El tema podría ser otro y mantenerse la misma clase de parlamentarios objeto de invitación⁰.

El que las conferencias interparlamentarias internacionales se vayan especializando en cuanto al tema que tratan, no choca con la existencia de otros criterios más esenciales que pueden definir la participación internacional de los parlamentarios. Uno de ellos, como vimos en el apartado anterior, es el de ser presidente de un parlamento. De hecho, las propias

0 Los llamados “intergrupos parlamentarios” que se conforman en algunos órganos legislativos, incluso en el PE, articulan en ocasiones la participación de los parlamentarios en conferencias internacionales. En el caso de las Cortes Generales uno de ellos es el Intergrupo Parlamentario Español sobre Población, Desarrollo y Salud Reproductiva, cuyos miembros asisten a conferencias interparlamentarias en el extranjero donde se abordan dichos temas. De todas maneras, esta es simplemente una de sus otras actividades, ya que los intergrupos parlamentarios son una subespecie del conjunto de instituciones que conforman el parlamentarismo internacional de fraternidad. Éste lo abordamos en la cuarta parte del trabajo, dedicado a relaciones interparlamentarias bilaterales.

0 Véase: ENCUESTRO EUROMAGREBÍ DE MUJERES PARLAMENTARIAS Y MUJERES REPRESENTATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL: *Por la cooperación euromagrebí: Primer Encuentro Euromagrebí de Mujeres Parlamentarias y Mujeres Representativas de la Sociedad Civil, Algeciras, 3, 4 y 5 de mayo de 2001*, Delegación Española, Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos, Madrid, 2001; DRIEDGER, Myrna: “The Commonwealth Women Parliamentary’ Conference in Canada”, en *Canadian Parliamentary Review*, vol. 35, n. 3, 2012, pp. 4-5.

0 Está el caso de la Conferencia de Parlamentarias Indígenas: “Tejiendo Alianzas Estratégicas para la Gobernanza y Democracia en América Latina”, que se celebró en La Paz, Bolivia, entre el 19 y el 20 de enero de 2010, véase: FORO INTERNACIONAL DE MUJERES INDÍGENAS: Documentos conceptuales, FIMI, Nueva York, 2010, en concreto la pág. 13.

conferencias de presidentes de parlamentos entrañan cierta especialización en los asuntos que abordan. Como consecuencia del enfoque espacial de la conferencia, hay un elemento de especialidad en los temas que, por ejemplo, abordan, las Conferencias de Presidentes Parlamentos Euromediterráneos y los que tratan las Conferencias de Presidentes de Parlamentos Iberoamericanos. Pero por encima de la respectiva especialización que puedan suponer, este tipo de encuentros de vértice dan cuenta del orden jerárquico que se ha ido configurado en el universo del parlamentarismo internacional de conferencia.

La escasa doctrina sobre el tema no lo ha entendido así. En torno a la asistencia creciente de legisladores a diversos foros internacionales, la literatura se ha limitado a revestir más bien con un aura de novedad los encuentros internacionales de parlamentarios tipificándolos a todos como conferencias interparlamentarias “temáticas” o “especializadas”⁰. Con esta caracterización, los estudios se reducen a distinguir la participación de los legisladores en conferencias internacionales sobre la base de dos terrenos diferenciados: el intergubernamental y el interparlamentario. No es que no sea así en principio, pero es una categorización incompleta y hasta anacrónica frente al estado actual del parlamentarismo internacional de conferencia. Es una situación ya clásica que los parlamentarios formen parte (como observadores) de delegaciones ministeriales y diplomáticas que acuden, por ejemplo, a cumbres organizadas por la ONU y más tradicional aún es la participación de legisladores en eventos convocados por la UIP.

Lo novedoso en el terreno de las conferencias interparlamentarias está principalmente en la «presidencialización» de estos eventos. Ello ha dado paso a una estratificación de un parlamentarismo internacional de conferencia, que también, es cierto, se ha ido especializando en relación a los temas. Pero esa especialización temática no es el criterio fundamental que distingue la participación de los legisladores en las conferencias parlamentarias internacionales; éste es un criterio de segundo orden. El criterio principal es el cargo que ocupa el legislador en su parlamento de origen. Si éste es la máxima autoridad, sus espacios para una participación internacional multilateral episódica serán (por invitación) las conferencias de presidentes de parlamentos así como cualquier otro evento interparlamentario internacional en el que el presidente del órgano legislativo decida participar. En cambio, si este legislador es un miembro sin rango de autoridad en la cámara sus ámbitos de participación internacional multilateral episódica serán en mayor medida las tradicionales conferencias parlamentarias interparlamentarias horizontales.

Parece haber cierto resquemor en los estudios a hablar en términos jerárquicos o a introducir algún tipo de esquema ordinal o de rango en el campo de las conferencias interparlamentarias internacionales no vaya a ser que esto sea interpretado en términos de autoridad y poder de decisión, por ejemplo, de las conferencias de presidentes de parlamentos. Hay que dejar claro que la ordenación entre, por un lado, cumbres interparlamentarias de presidente de órganos legislativos y, por otro lado, conferencias interparlamentarias horizontales no tiene nada que ver con una cuestión de facultades. En ambos tipos de conferencias los productos suelen ser los mismos: declaraciones finales, sin ninguna clase de sujeción u obligación por parte de los firmantes; son sólo recomendaciones que a lo sumo pueden interpretarse como el punto de vista de un colectivo en torno a un determinado tema y sobre el cual emite una serie de sugerencias, a veces, sin un claro destinatario.

O BAIOCCHI, Giovanni: “Profili e missione della diplomazia parlamentare”, en *Rivista di studi politici internazionali*, vol. 72, n. 4, 2005, pp. 675-696; DICKMANN, Renzo: “Parlamento e Governo nella diplomazia parlamentare”, en DICKMANN, Renzo y STAIANO, Sandro (eds.): *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia: Raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione*, Giuffrè Editore, Milano, 2008. pp. 611-638.

La estratificación del parlamentarismo internacional de conferencia lo que jerarquiza es la participación internacional de los parlamentarios, no los productos y el alcance de esa participación. Cuando mucho, dicha participación, como decíamos antes, se especializa en dos niveles: un ámbito más de coordinación interparlamentaria internacional y otro ámbito más operativo de encuentro internacional entre legisladores. Ello se observa, en cierta medida, en el parlamentarismo internacional de conferencia que tiene lugar en Europa, cuyas características abordaremos en la próxima sección. No obstante, éste, al igual que en cualquier otra parte del mundo, tiene como rasgo común un carácter temático; la diferencia está en que sea de vértice o sea base. Al ser una conferencia de base, el rango de los parlamentarios participantes en el evento es heterogéneo. El criterio transversal de la reunión es que la mayoría de los asistentes son, en principio, legisladores (de distintos países).

Limitarse a tipificar a las conferencias interparlamentarias simplemente como temáticas impide observar que la participación de los legisladores en una conferencia internacional de base representa una actividad *bottom-up*. La asistencia –en respuesta a una invitación institucional o individual– de parlamentarios a estas conferencias es una oportunidad no sólo para intercambiar opiniones sobre determinado asunto (motivo del encuentro), sino también para recoger impresiones y posiciones generales en el evento, las cuales son transmitidas muchas veces a sus respectivos parlamentos de origen y a sus autoridades por los legisladores que participaron en el encuentro. Ello se expresa, por lo general, en forma de memorias e informes de la asistencia a la conferencia o también haciendo alusión a esta cuando dichos parlamentarios tienen la palabra en algún debate en la cámara.

Por mucho tiempo, el tema de la conferencia fue lo que principalmente definía a un encuentro interparlamentario internacional. Pero con el surgimiento progresivo de las conferencias de presidentes de parlamentos a finales del siglo XX, se hizo evidente un cambio en la tradicional dinámica de encuentros interparlamentarios internacionales basados en el tema como criterio principal de la reunión. El tema adquirió una doble dimensión. Este continuó siendo un criterio de organización pero dejó de ser el elemento central para pasar a ocupar también, en muchas ocasiones, una segunda posición. Como aspecto de la organización, el tema podría *a priori* definir el evento, y por tanto, ser elemento esencial; pero también el tema podría *a posteriori* sólo adjetivar o particularizar un encuentro ya definido por otros criterios organizativos, como podría ser el rango (presidentes de parlamentos, secretarios generales, presidentes de comisión) o las características (según el género, la religión, la cultura) de los parlamentarios que busca congregar la conferencia.

Aunque en más de una oportunidad el tema de la conferencia, por razones de especialización, contribuye a definir las características de los legisladores asistentes, el tema en sí puede tener su origen (o ser particularizado) en un contexto geográfico específico. Es muy singular, por ejemplo, la conferencia anual que reúne a parlamentarios de la región de los Balcanes Occidentales⁰. Lo mismo se puede decir en el caso de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Commonwealth⁰. Ello significa que la participación de los legisladores en conferencias interparlamentarias internacionales no sólo responde a criterios de

0 Nos referimos a la Conferencia de Comisiones Parlamentarias de Integración Europea de los Estados participantes en la Asociación para el Proceso de Estabilización de los Balcanes Occidentales: *Western Balkans COSAP*, por sus siglas en inglés. Véase: BLÁS, Petra y BOATI, Talia: "Parliamentary Co-operation in the framework of the Stability Pact for South Eastern Europe", en BUSEK, Erhard y KÜHNE, Björn (eds.): *From Stabilisation to Integration: The Stability Pact for South Eastern Europe*, Böhlau Verlag, Wien, pp.75-86, en especial, pág. 79.

0 La Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Commonwealth es un evento que no tiene un vínculo formal con la Asociación de Parlamentaria de la Commonwealth. Véase: GUPTA, K.R. y SHUKLA, Vatsala: *Foreign Policy of India*, Atlantic Publishers & Distributors Ltd, New Delhi, 2009, en concreto, pág 466.

jerarquización y especialización de estos espacios multilaterales de encuentro internacional episódico. Hay también un criterio geopolítico. Toda conferencia tiene una dimensión espacial, cuya base es geopolítica o cuando menos geográfica. En términos geopolíticos, el parlamentarismo internacional de conferencia ha tenido una profunda diversificación en Europa a partir del desarrollo de la UE. De esta situación en particular nos ocupamos en el siguiente capítulo.



CAPÍTULO 8. EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE CONFERENCIA EN EUROPA

El parlamentarismo internacional en sus diversas facetas: de asamblea, de conferencia, de fraternidad o de solidaridad, ha avanzado a ritmos muy dispares alrededor del mundo y entre un parlamento y otro. Uno de los lugares de mayor impulso ha sido Europa. En el caso particular del parlamentarismo de conferencia, es indudable que la aparición creciente de instituciones parlamentarias internacionales en el continente europeo durante los últimos sesenta años ha contribuido en el desarrollo de una extensa gama de encuentros multilaterales de legisladores. Si bien en el capítulo anterior enfocamos el fenómeno de las conferencias interparlamentarias internacionales únicamente desde los parlamentos nacionales, es importante tener en cuenta que estos eventos son también organizados por instituciones parlamentarias internacionales, las cuales, en medio de su internacionalidad, tienen una dimensión geográfica o geopolítica específica que define muchas veces, entre otros aspectos, el enfoque espacial de las conferencias que estas instituciones realizan.

En este capítulo examinaremos las particularidades que ha adoptado el parlamentarismo internacional de conferencia en Europa. No en todas partes del mundo los espacios multilaterales episódicos de participación internacional de los legisladores son iguales. La naturaleza internacional o transnacional de las instituciones de composición parlamentaria que gravitan por encima de los Estados determina, en algunas ocasiones, el desarrollo de conferencias que tienen unos límites muy precisos para la participación de los legisladores. Ello significa que la participación de los parlamentarios en reuniones que tienen lugar fuera de las fronteras nacionales no sólo se define en cada ocasión por criterios de jerarquía. En cierta medida, dicha participación ya se encuentra estructurada de antemano por criterios geográficos o geopolíticos.

Como organizador de una conferencia interparlamentaria, una institución parlamentaria internacional o un órgano legislativo (nacional o regional) imprimen generalmente su impronta al evento en cuestión. Entre estas señas, está la dimensión espacial de la reunión, la cual se construye básicamente a partir de la combinación de dos elementos: i) el ámbito territorial de la institución organizadora de la conferencia, es decir, el lugar de origen y el radio de acción de la institución parlamentaria y ii) la delimitación geográfica que la institución parlamentaria fija al evento, o sea, el alcance territorial específico que tendrá la reunión. Por ejemplo, una conferencia puede deber su desarrollo a una institución parlamentaria internacional (v.g. la APCE) o supranacional (v.g. el PE) de origen europeo y estar dirigida a congregar parlamentarios de sólo una parte de Europa o de todo el continente (v.g. Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas). Pero también la conferencia puede ser de origen europeo y estar orientada a reunir legisladores no sólo de Europa sino también de otros continentes (v.g. Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina).

El enfoque espacial de una conferencia interparlamentaria internacional, puede tener un origen estrictamente geográfico o tener una raíz más geopolítica. Ello significa, en primer lugar, que podemos limitarnos a distinguir a las conferencias, en términos geográficos, como

eventos mundiales, continentales, regionales, etc., o podemos adentrarnos a diferenciar estos encuentros en función de su perfil geopolítico (euromediterráneo, iberoamericano, comunitario, surasiático, etc.). En segundo lugar, significa que tales dimensiones geográficas o geopolíticas es otro condicionante (externo) de la participación de los legisladores en los ámbitos multilaterales de carácter episódico del parlamentarismo internacional. En esta sección del capítulo, abordaremos el fenómeno de las conferencias interparlamentarias internacionales en Europa desde una perspectiva geopolítica. Ésta perspectiva permite apreciar una participación de los legisladores muy distinta dentro del conjunto de las conferencias interparlamentarias que tienen lugar en el continente europeo.

La existencia de una Europa comunitaria y una no comunitaria es la base para diferenciar geopolíticamente dos tipos de «participación exterior» de los legisladores de los países europeos. Optamos en esta oportunidad por hablar de participación exterior para poder distinguir entre, por un lado, una participación comunitaria (sólo) de parlamentarios nacionales de los países miembros de la UE y, por otro lado, una participación internacional de legisladores europeos que, se entiende, trasciende la órbita de la UE. El principal elemento que diferencia estos dos tipos de participación exterior de los legisladores (en conferencias interparlamentarias) reside en que la primera descansa en la pertenencia del país a una organización supranacional: la UE, mientras la segunda responde a la pertenencia a una geografía específica; de ubicación del país dentro los límites territoriales del área geográfica en que está enfocada la conferencia.

En el caso de la participación parlamentaria comunitaria opera la misma lógica que en las conferencias organizadas por una asamblea parlamentaria internacional, donde son, principalmente, los legisladores del parlamento miembro de dicha asamblea, los que son convocados al evento⁰. Debido a la existencia de la UE, la participación de parlamentarios nacionales o regionales en buen número de las conferencias interparlamentarias que se celebran en Europa está vinculada, por lo general, a la condición del país como miembro de la Europa comunitaria. En muchas oportunidades, cuando se trata de eventos que son un producto institucional de cualquiera de los órganos que conforman la UE, estas conferencias son un ámbito para la participación, en principio, de los parlamentarios pertenecientes a órganos legislativos de los países comunitarios.

La otra clase de participación de los legisladores europeos en escenarios no permanentes de diálogo interparlamentario se da fuera de las fronteras de la UE. Aunque mucha de esta participación está mediada por la condición de miembro del país en ciertas asambleas parlamentarias internacionales de base geográfica europea, ello es sólo una parte de sus dimensiones internacionales. Dentro de Europa, la participación de diputados y senadores de los órganos legislativos en conferencias interparlamentarias internacionales que se desarrollan en el continente también puede responder, simplemente, a un criterio geográfico; de pertenencia al mismo ámbito territorial de la institución organizadora de la conferencia, la cual utiliza dicho ámbito para definir el alcance espacial de la reunión. No tiene nada que ver con la pertenencia o no del país a una institución parlamentaria internacional, sino con que el órgano legislativo pertenezca a algunos de los países europeos que abarcan espacialmente la conferencia.

⁰ No obstante, hay una diferencia significativa en cuanto al tipo de membresía que da origen a la participación parlamentaria comunitaria y la que condiciona la participación de legisladores en eventos organizados por asambleas parlamentarias internacionales de origen europeo. Por ejemplo, la participación de legisladores en los encuentros de la Asociación de Senadores de Europa, tal como veremos más adelante, responde a un criterio geográfico; de pertenencia del país al continente europeo, pero también a que dicho país cuente con un órgano legislativo bicameral.

La invitación a participar (a un órgano legislativo) en una conferencia interparlamentaria internacional también suele responder, en muchas ocasiones, a factores geopolíticos que superan los límites geográficos de un determinado continente. Entran en juego aspectos culturales, políticos, económicos incluso, históricos tanto en la confección del evento por parte de su organizador como en el perfil de los convocados. En este caso, el factor (externo) que abre la vía a la participación de los legisladores no está ni en la cercanía territorial por pertenencia común a un mismo espacio geográfico ni en rasgos geopolíticos propios de ese territorio, como puede ser en Europa, la UE. Reside en otra clase de proximidades y elementos compartidos entre los participantes del encuentro que van desde una lengua o una religión en común hasta la raza.

Desde esta amplia perspectiva geopolítica, es posible identificar en Europa el desarrollo dos tipos de parlamentarismo internacional por conferencia: *las conferencias interparlamentarias comunitarias* y *las conferencias interparlamentarias no comunitarias*. El primer tipo agrupa todas aquellas conferencias interparlamentarias en las que participan legisladores pertenecientes a los países de la UE (v.g. Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa). El segundo tipo concentra todas aquellas conferencias interparlamentarias internacionales cuyos participantes son legisladores tanto de países comunitarios como de otras naciones que están fuera del ámbito de la UE. Este último ámbito puede ser europeo (v.g. Asociación de Senados de Europa) o tener un radio mucho mayor, como se da en el caso del Foro Parlamentario Iberoamericano.

8.1 LAS CONFERENCIAS INTERPARLAMENTARIAS COMUNITARIAS

Un espacio muy característico en Europa de participación episódica de los parlamentarios nacionales fuera de sus respectivos países es aquel cuyos límites se circunscriben al ámbito de la UE. Es el espacio de lo que definimos como las conferencias interparlamentarias comunitarias. Un ámbito de participación muy distinto a otros en lo se refiere a su origen, principales (legisladores) destinatarios y mecanismos de participación. Las conferencias interparlamentarias comunitarias deben su origen al proceso de convergencia europea, por tanto, son un fenómeno aparejado a la construcción de la UE. Dentro del universo del parlamentarismo internacional de conferencias, las conferencias interparlamentarias comunitarias son las reuniones de mayor encaje multinivel en una misma zona geográfica. Pueden llegar a congregar –juntos o por separado– a parlamentarios supranacionales, nacionales y regionales de Europa.

Pese a estos y otros tantos aspectos, la doctrina no ha reparado en las características de este tipo de conferencias. Sin hacer ninguna distinción, la literatura que se refiere a la participación internacional de los legisladores como diplomacia parlamentaria ha elaborado clasificaciones que mezclan las conferencias de naturaleza comunitaria con aquellas que trascienden la órbita de la UE. Un ejemplo de ello, es la esquematización en forma de pirámide propuesta por Guizzi, donde en el nivel superior coloca a las conferencias de presidente de parlamentos y a la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC), en un nivel intermedio a las reuniones entre comisiones del PE y las de los parlamentos nacionales y en un nivel inferior a las conferencias «specializzate» organizadas por el PE o por cualquier órgano legislativo nacional⁰.

Con independencia de considerar la actividad que existe entre las instituciones de la UE y sus países miembros como internacional, como comunitaria o de ambas formas, un elemento

⁰ GUIZZI, Vincenzo: “La diplomazia parlamentare e la cooperazione tra Parlamenti: la nuova dimensione internazionale del Parlamento Italiano”, AA.VV.: *Divenire sociale ed adeguamento del diritto: Studi in onore di Francesco Capotorti*, Giuffrè Editore, Milano, 1999, Vol. I: Diritto Internazionale, pág. 230 y ss.

que si es más preciso es la participación de los parlamentarios nacionales en las conferencias que tienen su origen en algún organismo de la UE y que están dirigidas (principalmente) a los socios comunitarios. Esta participación, por lo general, está sujeta a la pertenencia del país no sólo a Europa, sino a la UE. Va más allá de la condición territorial del país como nación del continente europeo. Ello representa un factor externo para la participación de los legisladores que no está presente en el caso de otras conferencias interparlamentarias internacionales donde el enfoque espacial del evento es básicamente geográfico.

A diferencia de aquellas conferencias interparlamentarias de dimensiones geográficas, construidas por el anfitrión con arreglo a criterios históricos, culturales o políticos, las conferencias interparlamentarias comunitarias responden a una política sectorial: la política comunitaria, en la que participan los Estados que forman parte de la UE. Es indudable que la pertenencia de algunos países a ciertas organizaciones internacionales, como por ejemplo, el Consejo de Europa, construye un área geográfica de Estados miembros cuyos parlamentos participan en las actividades que organiza el órgano de composición parlamentaria de esta organización internacional: la APCE. No obstante, cuando se trata de la UE, la participación de los legisladores nacionales en actividades comunitarias tiene otros orígenes así como otros mecanismos muy distintos a los que, como vimos en el capítulo anterior, caracterizan las relaciones entre las asambleas parlamentarias internacionales y los órganos legislativos.

Al contrario de lo que sucede en muchas asambleas parlamentarias internacionales, el ingreso de países a la UE no se traduce (desde establecimiento en 1979 de la elección directa de los eurodiputados) en la incorporación de legisladores nacionales de los Estados miembros al órgano de composición parlamentaria de esta organización: el PE. Por otro lado, lo que corresponde a los parlamentos (nacionales y regionales) de los países integrantes de la UE en materia de política comunitaria tiene sus propios órganos especializados, como es el caso de las comisiones de asuntos y relaciones con la UE que existen en los órganos legislativos (nacionales y regionales) de los países comunitarios⁰. Estas comisiones parlamentarias son, precisamente, el vehículo para la participación de los legisladores en las conferencias que tienen una naturaleza comunitaria.

Como producto institucional que tiene su origen en cualquiera de los órganos de la UE, las conferencias interparlamentarias en las que participan los legisladores pertenecientes a los parlamentos (nacionales o regionales) de los países comunitarios tienen un enfoque espacial relativamente constante: la convocatoria abarca en específico a parlamentarios de una zona geopolítica de Europa. Puede que algunas de estas reuniones se repitan regularmente (v.g. la Conferencia Interparlamentaria sobre Política Común de Seguridad y Defensa y Política Exterior y Seguridad Común⁰) y otras hayan tenido una sola edición (v.g. el Encuentro Parlamentario sobre Cohesión Social y Desarrollo Demográfico en una Europa Sustentable⁰), pero todas tienen en común que reúnen a legisladores provenientes de los países que integran la UE. Salvando las distancias con respecto a las sesiones plenarias de una asamblea

0 DE LA FUENTE CABERO, Inmaculada: "El papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea", en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 11, 2004, pp. 97-124.

0 HIGEL, Michael: "An insider's view: perspectives for interparliamentary cooperation on European security policy", en PETERS, Dirk; WAGNER, Wolfgang y DEITELHOFF, Nicole (eds.): *The Parliamentary Control of European Security Policy*, ARENA, Centre for European Studies, Oslo, 2008, pp. 133-143; WOUTERS, Jan y RAUBE, Kolja: *Europe's Common Security and Defence Policy: The Case for Inter-Parliamentary Scrutiny*, Working Paper n. 90, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2012.

0 EUROPEAN PARLIAMENT: *Joint Parliamentary Meeting: Social Cohesion and Demographic Development in a Europe Sustainable*, 5-6 December, Directorate General for International Policies, Brussels, 2011.

parlamentaria internacional, las conferencias interparlamentarias comunitarias congregan a legisladores de países miembros, pero no de una institución parlamentaria internacional sino de una organización supranacional.

A primera vista podría argumentarse que las conferencias interparlamentarias comunitarias al tratarse de eventos concebidos por la UE deberían ser, en todo caso, consideradas aparte; como expresión más bien del parlamentarismo supranacional y no del parlamentarismo internacional. Sin embargo, las conferencias de origen comunitario no han sido un espacio para la participación exclusiva de los eurodiputados. Puede que estas conferencias sean la mayoría de las ocasiones organizadas por el PE y que en principio busquen sólo reunir a los países comunitarios, pero se caracterizan por convocar a legisladores de al menos dos niveles: nacional y supranacional. Ni siquiera se puede hablar de un supuesto parlamentarismo supranacional de conferencia en aquellas experiencias, como EUROLAT, cuyos inicios supusieron la celebración de conferencias orientadas a reunir a legisladores de los parlamentos de integración de América Latina. Estos eventos nunca dejaron de tener un carácter multinivel.

Lo que distingue una conferencia parlamentaria de naturaleza comunitaria no está únicamente en que este evento es organizado por alguna institución de la UE; la iniciativa también podría provenir desde abajo, de algún órgano legislativo nacional o sub-nacional de cualquiera de los países miembros. Lo distintivo de estas conferencias es que están orientadas en su forma y contenido por el proyecto de integración europea. Éste es, por decirlo de alguna manera, «el metarrelato» que da sentido y organización a las mismas. Es lo que las justifica, así como lo que las define. Independientemente del nivel político-administrativo de la institución parlamentaria que impulsa u organiza la reunión, el proceso de convergencia europea y sus respectivas derivaciones internas y externas son el referente primario de tales conferencias.

Como el elemento esencial de las conferencias interparlamentarias comunitarias es el proyecto de integración europea, la celebración de conferencias dirigidas especialmente a convocar a los parlamentos de los países que conforman la UE no niega el desarrollo de otras conferencias organizadas por las instituciones comunitarias que tienen un enfoque espacial más abierto, es decir, extra-comunitario⁰. Ello significa que el marco de la conferencia tiene un origen comunitario pero el alcance de la misma puede trascender los límites geopolíticos de la UE. Son conferencias donde una parte de Europa comparece como bloque a través de los eurodiputados del PE pero también de los legisladores de los parlamentos nacionales de los países comunitarios, los cuales además participan –junto con otros países europeos no comunitarios- por cuenta de sus respectivos parlamentos.

Las conferencias interparlamentarias comunitarias son espacios, en principio, para la participación multinivel de parlamentarios de los Estados e instituciones que conforman la UE porque son estas mismas entidades los organizadores de la reunión. Dentro de la convocatoria, son sus órganos (supranacionales, nacionales o regionales) de composición parlamentaria los destinatarios principales de la conferencia. Son convocados porque están articulados de alguna manera con el proyecto de integración europea. El que estos eventos sean tan

⁰ Entre las experiencias de reuniones interparlamentarias extra-comunitarias, está, por ejemplo, los encuentros entre miembros del PE y del Congreso de los EE.UU. que se han desarrollado en el marco de: “The Transatlantic Legislators’ Dialogue”, el cual fue institucionalizado en 1999 con arreglo a las “Transatlantic Declaration” y la “New Transatlantic Agenda” firmadas entre la UE y EE.UU. Un excelente análisis sobre las relaciones interparlamentarias entre el PE y Congreso de los EE.UU. se encuentra en: FAHEY, Elaine y CURTIN, Deirdre: *A Transatlantic Community of Law: Legal Perspectives on the Relationships Between EU and US Legal Orders*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, en concreto, el capítulo de: JANČIĆ, Davor: “The European Parliament and EU-US Relations: Revamping Institutional Cooperation”, pp. 35-68.

autorreferenciales (en cuanto al papel de los invitados en su organización) es un aspecto muy importante que permite su distinción de otras conferencias interparlamentarias a las que miembros del PE son convocados sin tener dicha institución nada que ver con la promoción de la reunión⁰.

En el desarrollo de algunas conferencias interparlamentarias comunitarias, la posición de huésped es prácticamente la misma posición que la del anfitrión. Ambos son parte de la misma institución. Un ejemplo de ello es la COSAC. Es un evento cuya organización es comunitaria y reúne sólo a eurodiputados del PE y a parlamentarios miembros de los órganos especializados en asuntos comunitarios de los parlamentos nacionales. Como si se tratara de una asamblea parlamentaria internacional, la COSAC no se desarrolla por invitación sino por membresía. Aunque está lejos, en términos institucionales, de convertirse en una asamblea parlamentaria internacional, dicho “órgano comunitario”, congrega únicamente a legisladores (supranacionales y nacionales) del territorio de la UE. La cuestión está en que dicha participación no la estructura la COSAC mediante delegaciones permanentes ya que la misma no está constituida como una organización con una estructura propia y autónoma.

Cuando la asistencia de los legisladores a ciertas conferencias está mediada por la membresía y no por invitación hay presente una lógica de derechos y responsabilidades. Un determinado parlamento puede desestimar, sin mayores consecuencias, hacer presencia en un evento interparlamentario internacional si la convocatoria obedece a razones de camaradería y cortesía enmarcada en el desarrollo de las relaciones interinstitucionales entre órganos parlamentarios. Sin embargo, la cuestión es muy distinta cuando hay de por medio algún tipo de afiliación, sea primaria o derivada, a la institución que convoca la reunión. Los parlamentos nacionales, como hemos dicho en el capítulo 1, realizan muchas actividades de perfil internacional al verse envueltos en compromisos derivados de las obligaciones internacionales que asumen los órganos de representación exterior del Estado.

En gran medida, la participación de los legisladores nacionales de los países miembros de la UE en las conferencias interparlamentarias comunitarias responde al compromiso internacional de los Estados como firmantes de los tratados de integración europea. El ingreso de un país a la UE conlleva a que el órgano legislativo del nuevo socio tenga participación en una serie de actividades de orden comunitario, entre ellas, las reuniones o conferencias interparlamentarias, que organicen las instituciones de la UE u otra (de nivel nacional o subnacional) perteneciente a alguno de los otros Estados miembros. El que a este tipo de conferencias puedan asistir también legisladores de países no comunitarios ya va a depender de que el enfoque espacial del evento sea más amplio; pero, en principio, los que tienen garantizada su participación son los parlamentarios de los países que integran la UE.

Entre las responsabilidades derivadas de los acuerdos de integración europea suscritos por los Estados, el envío de legisladores a conferencias interparlamentarias comunitarias es otro de los tantos asuntos comunitarios que le ha correspondido gestionar a los parlamentos nacionales de los países miembros de la UE. Es una actividad que generalmente han venido desarrollando las comisiones parlamentarias especializadas en estos asuntos. Éstas se han constituido en el canal básico para la participación en este tipo de eventos. Ello se traduce en que son, principalmente, los parlamentarios que integran estas comisiones los asistentes a muchos de estas conferencias. Esto no excluye, sin embargo, que en ciertas ocasiones el nivel de especialización del tema de la conferencia lleve a que sean legisladores pertenecientes a

⁰ Al respecto puede consultarse: SENATE OF UNITED STATES OF AMERICA: *The Interparliamentary Conference on the Global Environment: Final Proceeding*, April 29-May 2, 1990, Washington, D.C., 1990. Véase también: SCHULZ, Martin: “Relaciones de la Unión Europea: Conferencia del Presidente del Parlamento Europeo en el Senado de la República del México, en febrero de 2013”, en *Foreign Affairs: Latinoamérica*, vol. 13, n. 2, 2013, pp. 60-63.

otras comisiones parlamentarias, vinculadas más con la temática, los que terminen asistiendo al evento⁰.

Sin perder de vista su origen geopolítico, las conferencias interparlamentarias comunitarias señalan un movimiento de especialización dentro del parlamentarismo internacional de conferencia. Una especialización construida sobre factores vinculados a un proceso de integración en donde los parlamentos nacionales han ido ajustando su funcionamiento para responder a dicho proceso. De esta manera, la política comunitaria ha venido a ocupar un lugar específico en los órganos legislativos de los países que integran la UE. Al tratarse de otra política sectorial de naturaleza pública, los parlamentos tienen definido un papel en el desarrollo de dicha política y en atención a la misma realizan una serie de actividades a través de sus órganos, en especial, a través de las comisiones parlamentarias en asuntos comunitarios.

Como si actuara en forma de una delegación parlamentaria permanente, la comisión parlamentaria en asuntos comunitarios es uno de los principales órganos de los parlamentos de los países de la UE que atiende la participación en las conferencias interparlamentarias comunitarias. En este caso, la especialización (en política comunitaria) juega a favor como elemento que condiciona la participación fuera de las fronteras nacionales de algunos legisladores con respecto a otros. Los parlamentarios que integran este tipo de comisiones en asuntos comunitarios están más expuestos a desarrollar una mayor actividad a nivel exterior que aquellos que conforman otras comisiones sobre asuntos de orden doméstico. No es que los legisladores que componen estas últimas queden al margen de cualquier participación (estructurada o episódica) de perfil internacional, sino que la misma es menos consustancial con su labor parlamentaria.

Aunque podría decirse que la participación de los legisladores en las conferencias interparlamentarias comunitarias es una participación especializada, realmente, dicha especialización viene dada por el enfoque espacial que tienen los temas que se abordan en tales conferencias. En otras palabras, no es tanto el tema lo que da la especialidad de «comunitario», es más bien su delimitación espacial (por razones geopolíticas). Hay otras conferencias que son también muy especializadas pero ello no se debe a una cuestión de delimitación espacial, sino a que la temática del evento lo es en sí. De alguna manera, todas las conferencias interparlamentarias internacionales tienen algo de singular, lo cual permite (al anfitrión) definir el perfil de los convocados a la reunión. Cuando dicha singularidad es independiente de la pertenencia de los países europeos a la UE estamos en presencia de otro tipo de conferencias interparlamentarias: las no comunitarias.

8.2 LAS CONFERENCIAS INTERPARLAMENTARIAS NO COMUNITARIAS

La participación internacional de los legisladores europeos en espacios multilaterales episódicos tiene una dimensión más antigua que la circunscrita al contexto de la UE; de apenas medio siglo⁰. Es el ámbito de lo que definimos como las conferencias interparlamentarias no comunitarias. En cuanto producto institucional de algún organismo de

⁰ Véase: MONTEJO VELILLA, Salvador: “Conferencia de Comisiones de Presupuestos de Parlamentos de países miembros de la CE y Parlamento Europeo”, en *Presupuesto y Gasto Público*, n.7, 1992, pp. 245-254.

⁰ Uno de los espacios más tradicionales de participación internacional de los legisladores era la Conferencia Parlamentaria Internacional de Comercio. Consúltese al respecto: CONFERENCIA INTERNACIONAL PARLAMENTARIA DE COMERCIO: *XIII asamblea plenaria reunida en Río de Janeiro el 5 de septiembre de 1927: informe del Delegado del Senado Nacional de Bolivia Casto Rojas*, Imprenta Nascimento, Santiago de Chile, 1927; DOUMERGUE, Gaston: *Conférence parlementaire internationale du commerce: Palais de l'assemblée nationale, Versailles 19, 20, 21 et 22 juin 1928: quatorzième assemblée plénière*, Bureau Permanent de Bruxelles, 1928.

composición parlamentaria (internacional o nacional), este tipo de eventos trasciende la esfera de la UE tanto en su origen como en su alcance. Son conferencias más heterogéneas en lo que respecta a su génesis, destinatarios y formas de participación. En ciertas ocasiones, han pasado a ser el antecedente fundacional de algunas de asambleas parlamentarias internacionales que existen hoy en día, mientras que en otros casos no han pasado de ser reuniones de una eventualidad pasmosa, que muchas veces propicia y sustenta la crítica sobre un «turismo parlamentario»⁰.

Las conferencias interparlamentarias no comunitarias son iniciativas particulares, principalmente, de instituciones parlamentarias internacionales y de órganos legislativos (nacionales o regionales). Son parte de su política y programación interna como organizaciones. En el caso de una institución parlamentaria internacional, son actividades que van dirigidas, por lo general, a los parlamentos (o, de manera individual, a legisladores) que son miembros de dicha organización así como a otros invitados; homólogos a la misma y considerados por ésta como aliados o cercanos a su misión en el escenario internacional. Son eventos donde la participación de los parlamentarios obedece, de modo conjunto o por separado, a algún tipo de afiliación o relación con la institución (anfitriona) de la conferencia o a que el lugar de procedencia de éstos se corresponde con el enfoque espacial fijado a la reunión.

Un elemento contundente que ha marcado la diferencia de las conferencias interparlamentarias no comunitarias está en que su origen desde arriba, es decir, como producto de las organizaciones internacionales, tiene su base en la cooperación entre Estados; no en la integración hemisférica. En Europa, dichas conferencias son eventos organizados por instituciones del parlamentarismo internacional de origen y ratio europeo y no por el órgano del parlamentarismo supranacional que se ha construido a raíz del proyecto comunitario: el PE. Aunque entre los destinatarios de muchas de estas conferencias hay eurodiputados y legisladores de los parlamentos de los países pertenecientes a la UE, su génesis está fuera del ámbito de las instituciones de integración europea y su desarrollo corre paralelo o margen de la política comunitaria. Ello es lo que hace de estos eventos una actividad no comunitaria; más amplia, donde pueden llegar a participar los parlamentarios con independencia del tipo de institución a la que pertenecen.

La pertenencia de un parlamento o legislador a una institución parlamentaria internacional o supranacional se convierte en un factor más de la participación cuando las conferencias son organizadas, en cambio, desde abajo, es decir, por órganos legislativos de los

0 Véase: SMITH, Nicola: "MEPS save the world... from Barbados", *The Sunday Times*, 12 November 2006, http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/uk_news/article169479.ece, fecha de consulta: 22/08/2012. En este artículo el autor señala lo estridente del encuentro en Barbados sobre Pobreza y Desarrollo en el Tercer Mundo de la Asamblea Parlamentaria África, Pacífico y Caribe-UE, que supuso la presencia de al menos 70 miembros del PE. Sobre el polémico asunto del llamado «turismo político» o «turismo parlamentario» existe también un cierto debate académico. Una obra de referencia es el texto de: MOYNAGH, Maureen Anne: *Political Tourism and its Texts*, University of Toronto Press Incorporated, Toronto, 2008. El tema, además, ha sido abordado por HERRANZ en el caso de las Delegaciones Interparlamentarias del Parlamento Europeo: Al respecto, esta autora señala que: "During interviews with MEPs and members of the EP's Secretariat, the expression of 'political tourism' and 'valuable parliamentary diplomacy' were both recurrently used to refer to the task of the delegations... however, is not to conclude if either appraisal suits better the reality of IPDs, particularly because things are not strictly black or white.", HERRANZ, Anna: "The Inter-Parliamentary Delegations of the European Parliament: National and European Priorities at Work", en BARBÉ, Esther y HERRANZ, Anna (eds.): *The role of Parliaments in European Foreign Policy*, Barcelona: Office of the European Parliament, Institut Universitari D' Estudis Europeus, FORNET, 2005, pág. 79. Aunque en otro sentido, la relación entre los parlamentarios y el tema del turismo no es nueva. Hace más de medio siglo se fundó la Asociación Interparlamentaria para el Turismo. Al respecto, puede consultarse: LEUGGER, J.: "The Inter-Parliamentary Association for Tourism (AIDT)", en *International Social Science Journal*, vol. 13, n. 4, 1961, pp. 647-649. En español, véase: MONTANER, MONTAJERO, Jordi: *Estructura del mercado turístico*, Editorial Síntesis, Madrid, 1991, en concreto, en el capítulo 3, dedicado a "Relaciones turísticas internacionales", pp. 35-44.

Estados. En estos casos, la convocatoria para participar en el evento responde, básicamente al enfoque espacial de la reunión. Este enfoque se fundamenta en la proximidad (geográfica, histórica, cultural, etc.) de unos países con otros, lo cual funciona como elemento de vinculación entre sus órganos legislativos. Ello es así porque los parlamentos no son organizaciones colegiadas que se estructuran a través de la afiliación de miembros; como sí sucede con las instituciones parlamentarias internacionales. Son los parlamentos o sus diputados y senadores los que se hacen miembros de estas instituciones y no al revés. Por tanto, son otros los referentes a través de los cuales los parlamentos establecen el alcance de la convocatoria cuando organizan una conferencia internacional de naturaleza no comunitaria.

No es necesario adentrarse en la perspectiva del anfitrión para entrever que cualquier referente de proximidad ha sido válido para fijar los límites espaciales de una conferencia interparlamentaria no comunitaria⁰. Como sujeto organizador, cada parlamento es autónomo en la definición del tema y en establecer la amplitud de la convocatoria. Ninguno de estos asuntos está ligado ni a una política sectorial de raíz supranacional ni tampoco a la condición de miembro o no del órgano legislativo a alguna institución parlamentaria internacional. Esta independencia conlleva a una enorme heterogeneidad de eventos, donde la participación de los legisladores es definida por una convocatoria no sujeta a condiciones externas sino a criterios e intereses propios del (parlamento) organizador de la conferencia.

La mayoría de las veces los límites para la participación en una conferencia interparlamentaria no comunitaria que promueven los parlamentos nacionales responden a un enfoque espacial ajeno al área geográfica fundada en la agrupación de Estados miembros de una organización internacional (v.g. la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos de Habla Hispana). Ello no niega, sin embargo, que las relaciones (de afiliación y membresía) que mantienen los parlamentos y sus respectivos legisladores con diversas instituciones parlamentarias internacionales dejen de ser consideradas en la convocatoria. Pero ello funciona a la inversa: como miembros de una determinada asamblea parlamentaria internacional, los parlamentos se aprestan a invitar a las conferencias que estos organizan a las autoridades de dicha asamblea así como a legisladores de otros países miembros de la misma. Es un gesto de reciprocidad en el marco de la vinculación que los une a una comunidad interparlamentaria (de la UPI, de la APCE, etc.) específica.

En las conferencias organizadas “desde abajo”, las relaciones interinstitucionales de perfil internacional que desarrollan los parlamentos (por distintas razones) con organismos internacionales de composición parlamentaria complementan la convocatoria más allá de los límites geográficos fijados para la participación en el evento. Si bien es cierto que el enfoque espacial de la conferencia delimita la participación de los legisladores, un factor complementario que puede trascender la dimensión geográfica como criterio principal que estructura la convocatoria son los vínculos que existen entre el parlamento (anfitrión) y diversas instituciones parlamentarias internacionales. Es lo que permite que conferencias interparlamentarias de ámbito europeo o, incluso, iberoamericano, organizadas por órganos legislativos de países de la UE, puedan ser perfectamente consideradas como no comunitarias pese a contar con la participación de miembros del PE⁰.

⁰ Entre algunos ejemplos tenemos: la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Commonwealth, el Foro Parlamentario Cetinje, la Conferencia Interparlamentaria sobre Antisemitismo, el Foro de Jóvenes Parlamentarios.

⁰ El caso más emblemático han sido las conferencias organizadas por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Véase: EUROPEAN PARLIAMENT: *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History: 1958-2008*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009.

Las conferencias interparlamentarias no comunitarias pueden llegar a ser mucho más plurales en cuanto a la calidad de los asistentes. Pero no por su carácter multinivel. Ello es un atributo cada vez más común de las conferencias interparlamentarias en general. Es más bien por su amplio carácter multi-actor, el cual no suele limitarse a la tradicional participación, además de los legisladores, de otras autoridades políticas. Las conferencias no comunitarias trascienden habitualmente el ámbito de las instituciones políticas en lo que se refiere a su convocatoria. Algunas de estas conferencias congregan entre sus participantes (como ponentes) a científicos y académicos así como a representantes de colectivos sociales vinculados a la temática del evento⁰. De esta manera, la reunión sirve como especie de «*congressional hearing*», donde los parlamentarios recogen información de estos actores para su consideración dentro del desarrollo de las declaraciones y resoluciones finales de la conferencia.

Puede que con miras a darle legitimidad a este tipo de eventos, a veces vistos con recelo, o porque se haya descubierto la utilidad de los mismos como foros de escucha, hay recientemente la tendencia hacia una mayor diversificación de los actores participantes en la conferencias interparlamentarias. Aunque, por lo general, el parlamentarismo internacional de conferencia se ha caracterizado desde hace un tiempo por ser multi-actor, lo ha sido principalmente dentro de la esfera de las instituciones políticas. Una apertura que trascienda dicha esfera va a depender de lo proclive que sean las organizaciones promotoras de las conferencias hacia una participación más plural y abierta. No obstante, hay que considerar también que ciertas materias, de alguna forma, más sensibles, como puede ser el caso de la seguridad y defensa, tengan una incidencia en los límites de esa participación.

Por su temática, algunas conferencias interparlamentarias tiende a ser más multi-actor que otras así como a trascender los límites de las instituciones políticas en cuanto al origen de sus participantes. En esto las conferencias no comunitarias llevan ventaja frente a las comunitarias, ya que las primeras no tienen como referente esencial la política integración europea; una materia que continúa siendo muy reservada de los órganos especializados en el tema, como, por ejemplo, la COSAC. Este espacio multilateral de encuentro interparlamentario de carácter episódico dentro de la UE tiene un escaso, por no decir nulo, carácter multi-actor. Junto al grupo de parlamentarios de los países comunitarios y del PE, cuando mucho, participan ciertos consultores técnicos y legales, los cuales lo que cumplen es una labor de asistencia a la delegación parlamentaria que acompañan⁰.

Aunque no todas las conferencias interparlamentarias comunitarias son tan cerradas a la presencia de otros actores (no parlamentarios), sus temáticas hacen más selecta la convocatoria que en aquellas conferencias de corte no comunitario, donde algunas veces el único criterio que soporta para seguir considerándolas como un evento interparlamentario es su origen; como producto desarrollado por una organización de composición parlamentaria. No hay que olvidar que, dentro de lo que es su fenomenología, las conferencias interparlamentarias no sólo lo son porque reúnen legisladores, sino también porque son

0 NADAL, Jordi: "Comentarios a propósito de la segunda conferencia de parlamentarios y científicos, organizada conjuntamente por el Consejo de Europa y la O.C.D.E.", en *Informes de la Construcción*, vol. 17, n. 162, 1964, pp. 3-6; STAVRIDIS, Stelios: *Dialogue among neighbours: the parliamentary dimension or how to strengthen cooperation between parliaments, civil society and academic institutions with the setting up of a network on «parliamentary diplomacy»*, Forum Universitari De La Mediterrània, Tarragona, 2-3 June, 2005; EUROPEAN UNIT INFORMATION AND DOCUMENTATION OFFICE: *Supranational parliamentary and interparliamentary assemblies in 21st century Europe: Proceedings of the ECPRD seminar, Warsaw, 8-9 may 2006*, Chancellery of the Senate, Warsaw, 2007.

0 Véase: KNUDSEN, Morten y CARL, Yves: "COSAC – its role to date and its potential in the future", en BARRET, Gavin (ed.): *National Parliaments and European Union*, Clarus Press, Dublin, 2008, pp. 455-483.

organizadas por instituciones integradas por parlamentarios. Por ello es que es tan importante fijar la perspectiva (como anfitrión o como huésped) desde la que se analizan dichos eventos.

Del lado de los sujetos que organizan las conferencias interparlamentarias: el anfitrión, la realidad es clara al mostrar que éstos son instituciones de composición parlamentaria. Este denominador común, sin embargo no es una característica (estable) del lado de los sujetos participantes. Ello se ve, principalmente, en el caso de aquellas conferencias de naturaleza no comunitaria que son organizadas por órganos legislativos. A estas, sus organizadores, convocan y esperan que asistan, en principio, legisladores, pero no siempre ha sido así, ni tampoco tendría por qué serlo. No hay un esquema de obligaciones y derechos que marque una pauta participativa de este tipo. Cuando no existen condicionantes estructurales previos que medien en la convocatoria, como la membresía de un parlamento o sus legisladores a la institución organizadora del evento, o parámetros geopolíticos o institucionales expresos que delimitan espacialmente la conferencia y sus sujetos destinatarios (v.g. los presidentes de parlamentos), las posibilidades de que otros actores no parlamentarios participen pueden llegar a ser infinitas.

A diferencia de las asambleas parlamentarias internacionales que son un enclave de y para los legisladores, las conferencias interparlamentarias (no comunitarias) son espacios, cuyos destinatarios y asistentes no son, de manera exclusiva, los parlamentarios. El que se dé en mayor medida este escenario, es decir, que sean más homogéneas (en cuanto a que los sujetos participantes sean mayoritariamente legisladores) parece depender del grado de institucionalización alcanzado por la conferencia como evento periódico. Ciertas experiencias de eventos interparlamentarios internacionales con una mayor periodicidad han creado, de manera formal o informal, ciertos condicionantes externos a la participación cercanos a la relación de derechos y obligaciones que media cuando un parlamento o miembros del mismo están afiliados a una determinada institución parlamentaria internacional (v.g. la Asociación de Senados de Europa; la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Commonwealth). Muchas de estas conferencias interparlamentarias, si bien, no alcanzan a desarrollar una mayor institucionalidad como para convertirse en asambleas parlamentarias internacionales si llegan a establecerse como suerte de colectivos interparlamentarios que fijan parámetros sobre sus integrantes.

La enorme heterogeneidad de criterios externos que pueden condicionar la participación en una conferencia interparlamentaria no comunitaria tiene su equivalente en las lógicas participativas que se han desarrollado a lo interno de los órganos legislativos para atender las convocatorias sobre esta clase de eventos internacionales. Son múltiples los canales para la participación de los legisladores en una conferencia interparlamentaria cuyo origen es no comunitario. A diferencia de las conferencias interparlamentarias comunitarias, las cuales son actividades que caen, por lo regular, bajo responsabilidad de la respectiva Comisión de Asuntos Comunitarios que tiene el órgano legislativo, cuando se trata de eventos interparlamentarios con temáticas al margen de la política de integración europea la participación no es dominio ni institucional ni personal de ningún actor u órgano de los parlamentos, siendo la única excepción las cumbres interparlamentarias de presidentes.

La participación de los legisladores en conferencias parlamentarias internacionales puede ser una actividad individual o colectiva. Puede ser de un solo parlamentario que asiste a una conferencia porque (como miembro de un determinado órgano legislativo) es invitado a participar por los organizadores del evento. Puede ser de un grupo de legisladores integrados mediante una delegación parlamentara *ad hoc*, la cual es enviada por el órgano legislativo como respuesta a una invitación dirigida a éste por el comité organizador de una conferencia. Para un legislador o un parlamento, tras ser convocado a una conferencia (por las razones que

fueran), su participación en el evento no está estructurada por reglas externas. En caso que se decida participar, ya que puede darse el caso de desestimarse la invitación, la forma como se define y organiza la asistencia al evento es una cuestión que resuelve de forma particular el sujeto: legislador o parlamento, que ha sido convocado.

Desde las primeras conferencias interparlamentarias internacionales en el siglo XIX, parlamentos y también legisladores, a título individual, reciben habitualmente invitaciones para participar en estos eventos. Su proliferación en las últimas décadas ha sido enorme, convirtiendo la participación de los parlamentarios en estos encuentros episódicos en una actividad institucional de los órganos legislativos, principalmente, cuando el sujeto objeto de la invitación es el parlamento. En esta situación, es éste y sus respectivos órganos de gobierno los que gestionan la participación de los legisladores, registrando dicha labor como actividad de tipo internacional. Por muy episódicas que sean las conferencias interparlamentarias internacionales, muchos parlamentos, entre ellos el español, llevan tiempo sistematizando su participación en dicho ámbito del parlamentarismo internacional. En el siguiente capítulo abordamos esta cuestión.



CAPÍTULO 9. LA ACTIVIDAD DE LAS CORTES GENERALES EN LOS ÁMBITOS COMUNITARIO Y NO COMUNITARIO DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE CONFERENCIA

Como huésped pero también como anfitrión, las Cortes Generales tienen una larga tradición en el desarrollo del parlamentarismo internacional de conferencia. El Parlamento español, en general, o algunos de sus diputados y senadores, en particular, han sido protagonistas en el impulso inicial de ciertos eventos interparlamentarios de perfil internacional que han llegado a convertirse posteriormente en asambleas parlamentarias internacionales. Mucho antes de que naciera y se consolidara una dimensión comunitaria en torno al parlamentarismo internacional de conferencia, la asistencia de legisladores españoles a encuentros interparlamentarios en el extranjero era una situación conocida, que respondía, principalmente, a las relaciones establecidas por el órgano legislativo con ciertas instituciones parlamentarias internacionales, como por ejemplo, la UIP⁰.

Aunque la trayectoria del parlamentarismo español en materia de conferencias interparlamentarias internacionales antecede los límites temporales del período democrático iniciado en 1978, es durante la consolidación de la democracia que la participación de los legisladores en esta actividad internacional comienza adquirir institucionalidad como una labor de las Cortes Generales. En este capítulo describimos la participación de las Cortes Generales desde su posición como huésped en los ámbitos comunitario y no comunitario del parlamentarismo internacional de conferencia. Más que el desempeño de los parlamentarios de las Cortes Generales como ponentes o asistentes en conferencias interparlamentarias internacionales lo que interesa destacar es el proceso de inserción del órgano legislativo en este tipo de eventos.

Al haberse optado en este estudio por analizar la actividad del Parlamento español como sujeto pasivo, o sea, por su papel como invitado, en las conferencias interparlamentarias internacionales, el número de unidades de observación sobre el fenómeno tiende a ser mayor que si se hubiese elegido por su posición como sujeto activo, o lo que es lo mismo, como promotor y organizador de estos eventos. Esto permite hacer inferencias inductivas más generales sobre el fenómeno a partir de considerar una cantidad de casos muy superior a la que existe de las Cortes Generales actuando de anfitrión. Si ya la participación de los legisladores en conferencias internacionales es una práctica eventual, más esporádica es aún la organización de estas actividades por los órganos legislativos nacionales.

⁰ Sobre la participación de parlamentarios españoles en algunas conferencias internacionales celebradas entre finales del siglo XIX y principios del XX, véase al respecto: AMERICAN PEACE SOCIETY: *The American Advocate of Peace and Arbitration*, vol. 52, n. 5, 1890, págs. 122 y ss.; COROMINES, Pere: *Relación que presenta D. Pedro Corominas sobre la participación de la delegación española en la XXXIII Conferencia celebrada en París durante los días 31 de Agosto a 8 de septiembre por la Union Interparlementaire 1937*, París, Manuscrito, 1937.

Entre lo ocasional y poco estructurada que representa la participación de los legisladores dentro del parlamentarismo internacional de conferencia, es posible, sin embargo, encontrar algunas excepciones de regularidad. Como suceso finito temporalmente, no todas las conferencias interparlamentarias son reuniones únicas e irrepetibles. Algunos de estos eventos han logrado romper la barrera episódica, registrando, pese a ciertos paréntesis, una relativa continuidad en el tiempo. Son estos casos de mayor regularidad los que buscamos despejar en este análisis. Con ello no sólo se persigue exponer los tipos de conferencias (de vértice o de base) en los que ha habido una participación continua del Parlamento español. También se pretende señalar el desarrollo institucional de algunas conferencias en comparación con otras de una sola edición o de menor periodicidad.

Los eventos de perfil internacional a los que asisten diputados y senadores españoles en el transcurso de una Legislatura pueden responder a convocatorias de naturaleza institucional; hechas directamente a algunas de las Cámaras por las entidades organizadoras de las conferencias. Es decir, invitaciones de una institución de composición parlamentaria, como por ejemplo, el Senado de Francia, dirigidas, en este caso, al Congreso de los Diputados o al Senado español⁰. Pero también la participación de los parlamentarios de las Cortes Generales en conferencias internacionales puede responder a invitaciones personales que reciben ciertos legisladores, a título individual, de, por ejemplo, algunas asociaciones parlamentarias a las que éstos están vinculados de manera particular. Aunque ambos procesos son dignos de atención en lo que respecta al estudio del parlamentarismo internacional, en esta investigación nos enfocamos en el primer caso. Es una estrategia de muestreo para poder controlar cuantitativamente el amplio universo de conferencias interparlamentarias internacionales en el que las Cortes Generales y sus miembros participan.

Considerar la participación que se desarrolla por invitación institucional como principal criterio de muestreo del universo de eventos internacionales al que asisten los diputados y senadores del Cortes Generales implica tener en cuenta que gran parte de este tipo de convocatorias están relacionadas con la vinculación que tiene el Parlamento español con ciertas asambleas parlamentarias internacionales. Si bien es cierto que algunos encuentros ordinarios o extraordinarios que convocan estas instituciones podrían reconocerse también como conferencias interparlamentarias, su convocatoria va dirigida en gran medida a las delegaciones permanentes que tienen los órganos legislativos (de los países miembros) en la asamblea parlamentaria internacional que organiza el evento en cuestión. Esta clase de encuentros interparlamentarios son actividades más propiamente del parlamentarismo internacional de asamblea que del parlamentarismo internacional de conferencia.

De manera que podamos trazar una línea divisoria clara entre lo que han sido, por un lado, las relaciones de las Cortes Generales con el parlamentarismo internacional de asamblea y, por otro lado, la participación de éstas dentro del parlamentarismo internacional de conferencia, se excluyen de este último ámbito, además de las sesiones plenarias, las reuniones especiales celebradas por asambleas parlamentarias internacionales que congregan a las delegaciones permanentes de legisladores pertenecientes a los países miembros de dichas asambleas. Como ya se ha dicho, las conferencias interparlamentarias internacionales son un fenómeno cuyo origen trasciende el ámbito de las instituciones parlamentarias internacionales. Sería muy reduccionista pensar que la participación del Parlamento español en conferencias interparlamentarias internacionales ha estado ligada en exclusiva a su vinculación –como miembro– de instituciones internacionales de composición parlamentaria.

⁰ Véase: PONCELET, Christian: *La diplomatie parlementaire*, Colloque organisé sous la présidence de Raymond Forni, Centre de Conférences Internationales, Sénat, Assemblée Nationale, Paris, 2001.

Es la propia naturaleza ontológica del fenómeno la que hace que el marco de las asambleas parlamentarias internacionales como delimitación de las conferencias internacionales en las que han participado las Cortes Generales se muestre insuficiente e inadecuado. Por ello se ha optado por centrar la atención en aquellos eventos interparlamentarios internacionales cuyo origen, organización y desarrollo es más transversal y amplio, es decir, que su promoción tiene lugar tanto en órganos legislativos nacionales como en asambleas parlamentarias internacionales. De este criterio, quedan exentas, por razones lógicas, las conferencias de naturaleza comunitaria, las cuales en su mayoría son promovidas por el PE. No obstante, se trataría de otra dimensión, ya que en este caso serían eventos impulsados por una institución del parlamentarismo supranacional.

En comparación con la participación de las Cortes Generales en las distintas instituciones del parlamentarismo internacional de asamblea, cuya actividad es gestionada por el Congreso de los Diputados, la participación en conferencias interparlamentarias internacionales es una labor que también desarrolla propiamente el Senado. El que la Cámara Alta tenga su agenda particular de asistencia a eventos internacionales, no excluye, sin embargo, que en muchas ocasiones el Parlamento conforme delegaciones parlamentarias mixtas para su participación en un buen número de conferencias internacionales al que es invitado. En vista de ello, se ha optado por catalogar la participación de las Cortes Generales no en función de cada Cámara sino por el origen comunitario o no comunitario de las conferencias en las que ha hecho acto de presencia el Parlamento durante las primeras nueve Legislaturas⁰.

9.1 LA PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN CONFERENCIAS INTERPARLAMENTARIAS COMUNITARIAS

La presencia de legisladores españoles en conferencias interparlamentarias de origen comunitario comienza en plena Transición democrática. Aunque España ingresó formalmente a la CEE en 1986 desde finales de 1970, las Cortes Generales habían participado en un buen número de reuniones y eventos interparlamentarios promovidos por las instituciones comunitarias⁰. Esto tiene varias explicaciones. Una de ellas es que desde sus inicios en 1963 y hasta finales del siglo XX muchas de las conferencias organizadas, principalmente por el PE, se realizaban de manera conjunta con la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa⁰, organización a la España se unió en 1977. Otro factor, ya de carácter interno, es que desde muy temprano el Parlamento español dirigió esfuerzos, como fue la creación del Comité Mixto Cortes Generales-Parlamento Europeo⁰, para contribuir en la incorporación del país a la CEE.

⁰ Aunque en ciertas ocasiones otros criterios externos particularizan aún más la convocatoria, dirigiéndola en específico a una de las dos Cámaras, la invitación siempre tendrá como marco superior un origen comunitario o no comunitario. Es el caso, por ejemplo, de las reuniones de la Asociación de Senado de Europa. Se trata de una conferencia cuya convocatoria va dirigida a la Cámara Alta de las Cortes Generales.

⁰ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la II Legislatura (1982-1986)*, Dirección General de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Madrid, 1987, pág. 92.

⁰ HALLER, Bruno: *An Assembly for Europe: The Council of Europe Assembly 1949-1989*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2006, pág. 150.

⁰ Sobre algunas de las actividades desarrolladas por este Comité, véase: CORTES GENERALES: *Comité mixto Cortes Generales. Parlamento Europeo: IV Reunión-Madrid, 1 a 3 de Junio de 1981*, Cortes Generales, D.L., Madrid, 1981; CORTES GENERALES: “Comité Mixto Cortes Generales-Parlamento Europeo”, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, SENADO, II Legislatura: Serie I, núm. 86, 29 de junio de 1984, pp. 2838-2839.

Concretada la adhesión de España como miembro de la CEE, la participación de las Cortes Generales en las conferencias interparlamentarias comunitarias se consolida. No obstante, en esos primeros años se hace bastante difícil de hablar de eventos interparlamentarios cuyo auspicio fuera exclusivamente comunitario y además mantuvieran una cierta regularidad en el tiempo. Como veremos más adelante, no fue hasta la creación de la COSAC en 1989 y la separación definitiva en 1999 de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo de la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas que podemos identificar dos de los principales eventos interparlamentarios de estricta naturaleza comunitaria que han logrado mantener continuidad hasta la actualidad.

La propia evolución de las instituciones comunitarias así como de las conferencias interparlamentarias que éstas han venido promoviendo desde mediados de 1960 hace imprescindible optar por un enfoque diacrónico para analizar las conferencias de origen comunitario en las que han participado las Cortes Generales. Por su eventualidad, las conferencias interparlamentarias no son entidades fijas; son la mayor de las veces efímeras, pero también pueden llegar a perdurar y evolucionar a partir de lograr (gracias a sus organizadores) una cierta periodicidad. Algunas, incluso, llegan a convertirse en instituciones del parlamentarismo internacional de asamblea, como fue la Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina, que terminó transformándose en la actual EUROLAT.

La reciente transformación en asambleas parlamentarias de algunas conferencias interparlamentarias comunitarias no debe conducir al error de pensar que estos eventos, teleológicamente, son el germen de otras instituciones de parlamentarismo supranacional en la Europa como el PE. La imposibilidad de que alguna conferencia interparlamentaria internacional en Europa evolucione al punto de convertirse en una asamblea parlamentaria supranacional que cohabite con el PE ha quedado ratificada por el hecho de que las únicas asambleas parlamentarias internacionales derivadas de conferencias interparlamentarias de origen comunitario han sido interregionales⁰. Tampoco cabe la posibilidad, como ya hemos dicho antes, de definir como un supuesto parlamentarismo supranacional de conferencia a los encuentros interparlamentarios que promueve el PE. A menos que estos eventos sólo reúnan a eurodiputados, o éstos y a parlamentarios (electos por votación directa) pertenecientes a otros parlamentos de integración, tales encuentros seguirán siendo una expresión del parlamentarismo internacional de conferencia; en este caso, de origen comunitario.

El parlamentarismo de conferencia de origen comunitario es único. Sus límites están fijados por el parlamentarismo supranacional que se ha desarrollado en Europa a partir del proyecto de integración iniciado tras la Segunda Guerra Mundial. Dentro de su evolución, las únicas dos trayectorias de desarrollo institucional que puede experimentar las conferencias parlamentarias comunitarias son el tránsito hacia una asamblea parlamentaria internacional de naturaleza interregional (v.g. EUROLAT, EUROMED, EURONEST) o hacia una asamblea parlamentaria internacional de naturaleza interterritorial, como parece ser la tendencia de la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa (CALRE) en los últimos años. Pero más allá de estos casos, la mayoría de conferencias interparlamentarias

⁰ Sobre estas asambleas parlamentarias de carácter interregional, véase: CHAKHVADZE, Miriam: *EURONEST Parliamentary Assembly as New Windows for ENP Eastern Synergy*, Institute for European Studies, Tbilisi State University, Tbilisi, 2012; STAVRIDIS, Stelios; PACE, Roderick y AJENJO, Natalia: "The Origins, Structures and Functions of Euro-Mediterranean and Euro-Latin American Inter-Parliamentary Assemblies", en COSTA, Olivier; DRI, Clarissa y STAVRIDIS, Stelios (eds.): *Parliamentary Dimensions of regionalization and globalization: The Role Inter-Parliamentary Institutions*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013, pp. 211-230; KOSTRAYAN, Hrant y VANDECASTEELE, Bruno: "The EuroNest Parliamentary Assembly: The European Parliament as a Socializer of its Counterparts in the EU's Eastern Neighbourhood?", *EU Diplomacy Paper*, n. 5, College of Europe, 2013.

comunitarias han mantenido su estructura como eventos ocasionales o, a lo sumo, periódicos. Han sido, en principio, productos de una institución del parlamentarismo supranacional, es decir del PE.

El final impreciso que –a partir de su aparición- pueden tener muchas conferencias interparlamentarias comunitarias, principalmente de aquellas que logran superar la eventualidad y convertirse en eventos periódicos, implica la observación de las mismas mientras éstas mantengan como cualidad principal la temporalidad, sea ésta ocasional o regular. En este ámbito episódico o estadio inicial (de latentes asambleas parlamentarias futuras) es donde situamos la participación de las Cortes Generales. Ello quiere decir que los límites del análisis diacrónico sobre estas conferencias se restringen a su evolución como eventos temporales (episódicos o regulares) de participación internacional no estructurada de los legisladores. De ir más allá, entraríamos en el terreno (transitorio) de los umbrales sobre su posible conversión en instituciones del parlamentarismo internacional de asamblea.

El fenómeno del parlamentarismo internacional de conferencia, sea comunitario o no, llega hasta la transformación de algunas conferencias interparlamentarias en asambleas parlamentarias. Como dicho cambio altera, entre otros aspectos, las lógicas participativas de los legisladores nacionales dentro los espacios multilaterales del parlamentarismo internacional, las dimensiones exactas de lo que ha sido la participación episódica de las Cortes Generales en estos espacios internacionales ha estado en su asistencia –por invitación- a un conjunto de eventos marcados por dinámicas evolutivas dispares. Las distintas trayectorias de desarrollo institucional que han tenido, respectivamente, dichos eventos han acabado estableciendo formas diferentes de participación; una más informales y ocasionales, otras más estructuradas y regulares.

No cabe duda que la participación de los parlamentarios españoles ha trascendido en medio de la evolución del parlamentarismo de conferencia de origen comunitario, pero ha sido esa misma evolución la que también ha acabado modificando las formas y mecanismos de participación iniciales. El caso de la transformación en 2004 del Foro Parlamentario Euromediterráneo en la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea es el ejemplo más emblemático. Tal como se analizó en el capítulo anterior, dicho cambio condujo al paso de una participación episódica y no estructurada de los legisladores españoles a una participación regular y organizada a través de la creación de una delegación parlamentaria permanente de las Cortes Generales destinada a dicha Asamblea Parlamentaria.

Tanto en los inicios de aquellas conferencias interparlamentarias comunitarias que han alcanzado estadios institucionales superiores como en las actuales conferencias que siguen siendo ocasionales o periódicas, las Cortes Generales han estado presentes y han institucionalizado esa actividad, principalmente, por la condición de España como miembro de la UE. Dentro del gran número de reuniones interparlamentarias de origen comunitario en las que ha participado el Parlamento español, las que han mostrado mayor continuidad y desarrollo han sido principalmente: la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo, la Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina, la Conferencia de Órganos Especializados

en Asuntos Comunitarios, el Foro Parlamentario Euromediterráneo y la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Euromediterráneos⁰.

9.1.1 La Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo

La primera gran conferencia interparlamentaria de origen comunitario a nivel europeo fue celebrada en Roma en 1963⁰. Fue una conferencia de vértice que reunió al presidente de Asamblea Parlamentaria Europea con los presidentes de los parlamentos de los países en ese entonces miembros de la Comunidad Europea. Fue un evento que sólo se repitió posteriormente en 1973 por iniciativa de, para aquel momento, presidente de la Asamblea Parlamentaria Europea y se celebró en Estrasburgo con la asistencia esta vez de miembros de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Tras estas dos reuniones, este tipo de cumbres interparlamentarias fueron establecidas en 1975 cuando se celebraron las Conferencias de París y Roma, las cuales fueron organizadas de forma conjunta por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y la Asamblea Parlamentaria Europea.

La participación de las Cortes Generales en esta Conferencia de Presidentes de Parlamentos Europeos, como veremos más adelante, estuvo mediada inicialmente por la condición de España como miembro del Consejo de Europa⁰. El Parlamento español respondía, en este caso, a una convocatoria de tipo internacional que provenía de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (como ente co-organizador) y no a la convocatoria de origen comunitario que dirigía el PE sólo a los países miembros de la CEE. Esta diferencia en el origen de la convocatoria es importante porque dicha cumbre interparlamentaria europea durante casi veinte años alternó dos reuniones diferentes: una que reunía a los presidentes de los órganos legislativos de los Estados participantes en el Consejo de Europa, al presidente de su Asamblea Parlamentaria, al de la Asamblea Parlamentaria de la UEO así como al presidente del PE y otra conferencia que únicamente congregaba a los presidentes de los parlamentos de países de la CEE y al presidente del PE.

Entre la edición, cada dos años, de la (ampliada) Conferencia de Presidentes de Parlamentos Europeos, tenía lugar la (restringida) Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los países pertenecientes a la CEE y del PE. Éste último evento, de convocatoria comunitaria y, por tanto, de participación exclusiva de legisladores de los Estados de la CEE comenzó, en realidad, su recorrido individual en 1981. Desde entonces y hasta 1999 dicha Conferencia de Presidentes del ámbito comunitario tuvo un total de once ediciones, las cuales se sucedieron

⁰ Junto a estos eventos de mayor institucionalización, el PE además organiza anualmente un gran número de encuentros puntuales de menor formato a los que también son convocados miembros de los órganos legislativos nacionales de los países comunitarios. Algunas de estas actividades, sin embargo, como es el caso de la Semana Parlamentaria Europea, han reunido a un gran número de legisladores y han logrado franquear los límites como eventos de una sola edición. Entre los muchos encuentros interparlamentarios organizados por el PE, consúltese como ejemplos: *Parliamentary Meeting on the Lisbon Strategy, European Communities*, Publications Office, Luxemburg, 2005; *Joint Parliamentary Meeting on the Future of Europe: Brussels 8-9 May 2006*, European Communities, Publications Office, Luxemburg, 2006.

⁰ En realidad, el primer evento de este tipo fue el Congreso de la Unión Parlamentaria Europea, celebrado en Gstaad (Suiza) en 1947 y que reunió a más de un centenar de parlamentarios europeos para debatir sobre el federalismo europeo. Véase al respecto: DU RÉAU, Élisabeth: *L'idée d'Europe au XX^e siècle*, Edition Complexe, Bruxelles, 2001, en concreto, pág. 169.

⁰ Pese a haber sido una iniciativa original de la entonces Asamblea Parlamentaria Europea, la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Europeos, dentro de su evolución, se consolidaría a comienzos de la década de 1980 como en un evento interparlamentario de los países pertenecientes al Consejo de Europa. Es decir, asumiría la condición de conferencia interparlamentaria no comunitaria. A dicha reunión se le conocería, más bien, como la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas, la cual abordaremos dentro del conjunto de eventos interparlamentarios de ámbito no comunitario donde participan las Cortes Generales.

de forma ininterrumpida. El lugar de celebración de estas cumbres no era la sede del PE sino que recaía en cada edición en un país distinto de los conformaban la CEE, asumiendo la organización de la reunión el respectivo órgano legislativo nacional.

La participación de las Cortes Generales en estas cumbres interparlamentarias comenzó poco antes de la incorporación de España a la CEE. Su participación inicial fue en el evento celebrado en Copenhague en 1984; invitada como miembro observador. A esta Conferencia asistió una delegación parlamentaria compuesta por autoridades del Congreso de los Diputados y del Senado⁰. Entre la firma del tratado de adhesión en 1985 y la entrada formal del país a la CEE en 1986 la participación del Parlamento español en la “Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la Comunidad Europea y del Parlamento Europeo” se institucionaliza, convirtiéndose en un actividad regular⁰. A partir de ese momento, la convocatoria de asistencia de los Presidentes de las Cámaras a dicha Conferencia sería como participantes de pleno derecho.

A raíz de que España ingresó en la CEE, las máximas autoridades de las Cortes Generales no sólo fueron convocadas a participar como asistentes (con voz y voto) en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la Comunidad Europea y del Parlamento Europeo, también le correspondió al Parlamento español en 1989 asumir la condición de anfitrión de este evento. A finales de la III Legislatura, las Cortes Generales acogieron la celebración de la sexta edición de esta cumbre como conferencia interparlamentaria comunitaria⁰. La razón de ello fue que el calendario de celebración de esta Conferencia coincidió en ese momento con el hecho de ostentar España la Presidencia rotativa de la Comunidad Europea⁰.

El esquema de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la Comunidad Europea y del Parlamento Europeo como evento alternativo a las cumbres interparlamentarias organizadas por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa llegaría a su fin en 1998. El nuevo formato adoptado a partir de la Conferencia de Lisboa de 1999 fue la de foro autónomo de la política de cooperación interparlamentaria de la UE. Aunque unos años antes, el evento ya había ajustado su nombre al de “Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo”, fue desde 1999 que esta Conferencia comenzó a celebrarse oficialmente de forma anual, abandonando cierto modelo de reuniones eventuales e informales previas entre presidentes de órganos legislativos de los países comunitarios. Una práctica que se había ido estableciendo en esa época final de alternancia de las dos reuniones de autoridades parlamentarias que se celebraban en Europa.

Como evento autónomo interparlamentario de origen y convocatoria comunitaria, la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo es una de las principales manifestaciones en Europa de la *presidencialización* de las relaciones internacionales de los parlamentos a través del

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la II Legislatura*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pág. 360.

⁰ *Idem*, pág. 89.

⁰ Véase: CORTES GENERALES: *Conferencia de Presidentes de Parlamentos de Estados Miembros de la Comunidad Europea y del Parlamento Europeo: Madrid, 19 y 20 de mayo de 1989*. Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Madrid, 1990.

⁰ Consúltase también: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la III Legislatura (1986-1989)*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1990, pág. 123.

parlamentarismo de conferencia que tiene lugar fuera de las fronteras de los Estados. Desde inicios del siglo XXI, esta Conferencia, con más de una decena y media de ediciones, ha venido estructurando de forma regular una participación internacional, o mejor dicho, comunitaria, de los legisladores, específicamente, de aquellos que son autoridades en sus respectivos órganos parlamentarios de origen. Esto relativiza en cierta medida el carácter no estructurado y episódico de las conferencias parlamentarias internacionales. No obstante, también es un insuficiente para considerarla una actividad de participación permanente de los parlamentarios.

La existencia de una convocatoria regular dirigida a los presidentes de los parlamentos de los países miembros de la UE no debe llevar a perder de vista la temporalidad de las conferencias parlamentarias como ámbito institucional para la participación internacional. Esta temporalidad conlleva indefectiblemente a una latente indeterminación sobre el desarrollo del fenómeno, el cual puede gozar de episodios extraordinarios en algunas épocas como también caer en su no comparecencia en otros momentos. Un hecho patente, como vimos en el capítulo anterior es que, por ejemplo, las Cortes Generales tienen de forma concreta un número determinado de delegaciones parlamentarias destinadas a una cantidad muy puntual de asambleas parlamentarias internacionales. Todo lo contrario sucede en lo que respecta a la participación de las autoridades del Parlamento español en conferencias interparlamentarias internacionales; ello puede llegar a ser muy variable en cada año de una misma Legislatura.

9.1.2 La Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina

El contacto de la Comunidad Europea con instituciones parlamentarias de otras regiones del mundo comenzó casi de manera simultánea al desarrollo de sus relaciones con órganos parlamentarios nacionales e internacionales de rito europeo⁰. Dentro de las actividades internacionales que realizaban las instituciones comunitarias, especialmente el PE, una muy particular fue el diálogo interparlamentario birregional que se constituyó en torno a la celebración en 1974 de la I Conferencia Interparlamentaria Comunidad Europea-América Latina. Durante más tres décadas esta Conferencia tuvo diecisiete ediciones, cuyo lugar de realización se alternaba entre un país europeo y uno latinoamericano⁰. Fue un evento de gran periodicidad y sirvió como foro episódico y no estructurado de encuentro (multinivel) entre parlamentarios hasta su conversión en 2006 en la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT).

En el tiempo de vigencia de las Conferencias Interparlamentarias UE-AL (1974-2005), hubo una etapa, entre 1978 y la entrada de España a la CEE en 1986, en que la participación española en este evento estuvo a cargo de legisladores de las Cortes Generales⁰. En otras palabras, hubo, por parte de España, un período de participación de parlamentarios del

⁰ Entre las primeras iniciativas de alcance extracomunitario de la entonces Asamblea Parlamentaria Europea estuvieron las Conferencias con los Parlamentos Africanos y de Madagascar de 1961 (Estrasburgo) y 1965 (Roma). Véase al respecto: COMMUNAUTÉ ECONOMIQUE EUROPÉENNE: *Courrier de l'Association*, n. 10, Direction Générale du Développement de l'Outre-Mer, Bruxelles, 1966; EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE: *Organes parlementaires pour la coopération au développement*, Historical Archives of the European Union, Firenze, 2012, pág. 5.

⁰ Tras la primera Conferencia en Bogotá en 1974, le siguieron la de Luxemburgo en 1975, la de México en 1977, Roma en 1979, Bogotá en 1981, Bruselas en 1983, Brasilia en 1985, Lisboa en 1987, San José de Costa Rica en 1989, Sevilla en 1991, São Paulo en 1993, Bruselas en 1995, Caracas en 1997, Bruselas en 1999, Valparaíso en 2001, Bruselas en 2003, Lima en 2005. En torno a al origen y desarrollo de estos eventos puede consultarse: SANAHUJA PERALES, José Antonio: *25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina, 1974-1999*, Parlamento Europeo, Dirección de Estudios, Luxemburgo, 1999; CENTRO LATINOAMERICANO PARA LAS RELACIONES CON EUROPA: *XVI Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina*, CELARE, Santiago de Chile, 2003.

Congreso de los Diputados y del Senado en este foro antes que fueran eurodiputados españoles (electos por sufragio universal) los que pasaran a participar en el mismo⁰. En algunas ocasiones la invitación a las Cortes Generales para que asistiera al evento se daba por, decirlo de alguna manera, por partida doble. Recibían invitaciones por separado tanto el Presidente del Congreso de los Diputados como el Presidente del Grupo Interparlamentario Español en la UIP de las Cortes Generales⁰.

La presencia de las Cortes Generales en una conferencia interparlamentaria comunitaria con anterioridad al ingreso de España a la UE respondió a la combinación de varios factores. Entre ellos, el desarrollo de relaciones iniciales del Parlamento español con algunos órganos parlamentarios de integración en América Latina, el carácter multinivel que envolvía la conferencia y la dimensión espacial que presentaba el evento. En otras palabras, la temprana vinculación de las Cortes Generales con otras instituciones parlamentarias internacionales no europeas (v.g. la UIP, el Parlamento Andino, el PARLATINO) sirvió de puente para la participación inicial de legisladores españoles en una conferencia promovida por el PE, pero cuya convocatoria, además de no haber sido en sus inicios exclusiva para los miembros de este órgano comunitario, tenía una dimensión geopolítica que tocaba directamente a España por sus relaciones históricas con el América Latina.

Como espacio de diálogo multilateral a través del cual la UE comenzó a desplegar su actividad internacional hacia América Latina, la Conferencia Interparlamentaria UE-AL, no fue al principio un evento cerrado únicamente a los miembros del PE y a los legisladores de los países latinoamericanos integrantes del PARLATINO. Dio cabida, como participantes, a miembros de otros parlamentos nacionales de Europa, como el de España y Portugal, interesados en contribuir en el proyecto de integración europea así como en los esfuerzos de cooperación regional como Latinoamérica. Éstos participaron en calidad de observadores hasta la adhesión de sus Estados a la UE, hecho que acabó potenciando aún más las relaciones del PE con América Latina.

Desde sus inicios y pesar de haber sido promovida por instituciones del parlamentarismo supranacional, como el PE y el PARLATINO, la Conferencia Interparlamentaria UE-AL, siempre fue un espacio del parlamentarismo internacional. Esto tiene muy poco que ver con que ambas instituciones, para el momento en que establecieron dicha Conferencia, estaban conformadas por diputados y senadores designados por sus respectivos órganos legislativos nacionales. Fue más bien el carácter multinivel y multi-actor que mantuvo la Conferencia a pesar de la evolución de sus organizaciones promotoras. Durante su existencia, este foro

0 La participación de España, sin embargo, se remonta a los inicios de esta Conferencia, cuando en 1972 el Procurador de las entonces Cortes Españolas Alfonso García Valdecasas asistió en calidad de observador a la VI asamblea ordinaria del Parlamento Latinoamericano. Ésta reunión fue el evento donde dicho Parlamento regional formalizó sus relaciones con el PE, dando pie a la creación de la Conferencia Interparlamentaria UE-América Latina. Véase: ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Serie Interparlamentaria, Reunión Parlamento Latino-Americano*, Legajo n. 6, Expediente n. 4, Cortes Generales, Madrid.

0 Sobre la participación de los eurodiputados españoles en estas Conferencias, véase: ÚBEDA-PORTUGUÉS, José Escribano: *La dimensión europea de la política exterior española hacia América Latina: Política internacional de los primeros Gobiernos Socialistas*, Editorial Visión Net, Madrid, 2005, en concreto, págs. 99 y ss.

0 A la V Conferencia, celebrada en Bogotá en 1981, sólo asistió una delegación conformada por miembros del Grupo Interparlamentario Español en la UIP. Pese a las reiteradas invitaciones al Presidente del Congreso de los Diputados por parte del Presidente del PARLATINO para que también enviara una delegación "...como invitado especial con derecho [a] voz.", el Presidente del Congreso de los Diputados, Landelino Lavilla Alsina, excusó la invitación al coincidir la fecha de la celebración del evento con reuniones de la Mesa y de otros órganos de la Cámara. Véase: ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 26-29/01/81 *Parlamento Andino. Colombia. V Conferencia Interparlamentaria Europa-América Latina*, Legajo n.166, Expediente n. 4, Cortes Generales, Madrid.

reunió a miembros de parlamentos nacionales, regionales y del PE así como a un conjunto de actores gubernamentales y de la sociedad civil tanto de países latinoamericanos como europeos.

La participación de legisladores españoles en algunas de las primeras Conferencias Interparlamentarias UE-AL no era un hecho extraño. Más bien tenía cierto sentido. Al no contar, en ese entonces, la CEE entre sus Estados miembros con los dos países europeos con mayores vínculos históricos y culturales con América Latina, como eran los casos de España y Portugal, un evento interparlamentario cuya dimensión espacial era precisamente dicha región colocó a estos países en una ventaja comparativa. Su presencia en las Conferencias vendría por el lado de las relaciones históricas de éstos con las naciones latinoamericanas. El no pertenecer para el momento a la Comunidad Europea no fue una limitante para la participación parlamentaria española en este evento; la definió fue el componente geopolítico del mismo, pero desde su variante latinoamericana.

La asistencia de parlamentarios españoles a este evento fue una actividad internacional de las Cortes Generales hasta la Conferencia de Brasilia de 1985. Tras la entrada de España a la CEE, esta actividad se recondujo a través de los canales comunitarios, siendo la convocatoria dirigida desde entonces a los europarlamentarios pertenecientes a España. La participación española en esta Conferencia dejó de responder a una convocatoria internacional, fruto de relaciones históricas de las Cortes Generales con instituciones parlamentarias de América Latina, para pasar a responder a una convocatoria de origen comunitario, producto del ingreso del país al proyecto de integración europeo. Fue una actividad internacional del Parlamento que sufrió una especie de «deslocalización» como consecuencia de los compromisos adquiridos por el Estado español a partir de la firma del tratado de adhesión a la CEE.

9.1.3 La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios

La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC) es uno de los eventos interparlamentarios de naturaleza comunitaria con mayor continuidad desde su creación en 1989⁰. Es una conferencia de base, pero se diferencia del resto de las conferencias de su género por definir *a priori* a los sujetos de la convocatoria: los miembros de las comisiones parlamentarias encargadas de la política comunitaria en los distintos cuerpos legislativos nacionales de los países que pertenecen a la UE. No es propiamente una conferencia parlamentaria internacional, ya que el radio de su convocatoria se limita de manera exclusiva al ámbito comunitario. La COSAC es, más bien, expresión de los que podríamos llamar el *parlamentarismo comunitario de conferencia*.

El parlamentarismo comunitario de conferencia es una variante única del parlamentarismo internacional de conferencia en el continente europeo, la cual agrupa aquellos eventos interparlamentarios cuya convocatoria es comunitaria y sólo reúnen a legisladores (regionales, nacionales o supranacionales) de países miembros de la UE. Es importante destacar que no todas las conferencias parlamentarias comunitarias representan al parlamentarismo comunitario de conferencia. Forman parte de esta subespecie sólo aquellas que tiene una raíz y una convocatoria estrictamente comunitaria. Por ejemplo, el Foro Parlamentario Euromediterráneo fue una conferencia de origen comunitario pero su

⁰ Véase: MAURER, Andreas y WESSELS, Wolfgang (eds.): *National Parliaments on the Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001, en especial: KREKELBERG, Astrid: "The Reticent Acknowledgement of National Parliaments in the European Treaties: A Documentation", pp. 477-490; BENGTON, Christina: "Interparliamentary Cooperation within Europe", en O'BRENNAN, John y RAUNIO, Tapio (coords.): *National Parliaments within the enlarged European Union: From Victims of Integration to Competitive Actors?*, Routledge, New York, 2007, pp. 46-65. En español, puede consultarse: GARCÍA-CAMPERO DELGADO-IRRIBARREN, Manuel: "La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea", en *Cuadernos de Derecho Público*, n.14, 2001, pp. 45-84.

convocatoria transcendía la esfera de la UE. En cambio, la Conferencia de las Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa (CALRE) es un evento de naturaleza comunitaria que convoca sólo a legisladores de los Estados pertenecientes a la UE.

Como evento de raíz y de convocatoria comunitaria, la COSAC es una de las conferencias con mayor institucionalidad en el ámbito de la UE. Cuenta con una Secretaría y tiene establecidas sus propias reglas de procedimiento para los encuentros. No obstante, ello es insuficiente para considerarla una institución parlamentaria internacional y mucho menos una institución parlamentaria comunitaria. Si bien es cierto que existen en Europa y en otras partes del mundo algunas instituciones parlamentarias internacionales que llevan por nombre el de «Conferencia» (v.g. Conferencia Parlamentaria del Mar Báltico) no es el caso de la COSAC. Ésta no deja de ser una reunión interparlamentaria que se celebra dos veces al año en el país que para el momento de la Conferencia ostenta la presidencia semestral de la UE.

La participación de las Cortes Generales en la COSAC se dio desde el inicio de creación de este evento. La COSAC fue establecida en el marco de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo que se celebró en Madrid en 1989⁰. La creación de esta conferencia de base fue una iniciativa de Francia, país que asumió la realización de la primera edición del evento, en noviembre de ese mismo año. Fue una iniciativa desde abajo, es decir, fraguada del acuerdo entre los parlamentos nacionales de los países pertenecientes a la UE y que fue apoyada por el PE. Pero no sería hasta diez años después, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, que la COSAC sería reconocida formalmente dentro de la legislación comunitaria⁰.

Al igual que otras conferencias interparlamentarias comunitarias, la COSAC es un evento donde la participación de los legisladores no es opcional. La presencia de parlamentarios de las Cortes Generales responde a los compromisos adquiridos por el Estado al ser España miembro de la UE. Declinar la asistencia a esta conferencia, significaría en cierta medida el incumplimiento de los acuerdos firmados por los órganos estatales con capacidad de representación en el exterior. La participación de los legisladores en esta Conferencia podrá ser episódica por tratarse de un evento que sucede cada cierto tiempo, pero no lo es cuanto a la responsabilidad de las Cortes Generales, y en especial de su Comisión Mixta para la Unión Europea de atender a las convocatorias con motivo de celebrarse la reunión. Ésta responsabilidad es permanente.

La responsabilidad permanente de las Cortes Generales en asistir a la COSAC ha quedado reflejada en su ininterrumpida participación en este evento desde su creación. En la cincuentena de ediciones que se han realizado hasta la actualidad ha estado presente una delegación del Parlamento español. No puede decirse lo mismo de otras conferencias internacionales a las que son invitadas las Cortes Generales, donde la inexistencia de compromisos contraídos por el Estado en el plano internacional permite a las Cámaras sustraerse de dichas convocatorias sin mayores problemas. Al contrario de estos eventos, la COSAC es un foro donde los parlamentos participantes tienen una suerte de membresía derivada de la condición especial de sus respectivos países como miembros de la UE. Ello les

⁰ Véase: CORTES GENERALES: *Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la Comunidad Europea y del Parlamento Europeo...*, op. cit.

⁰ Véase: MAURER, Andreas: *COSAC: National Parliaments and their Contribution to Europe strong public*, trabajo presentado en CIDEL Workshop: One EU - Many Publics?, Stirling, 5-6 February, 2004; PRYCE, Steve: *From Talking Shop to Working Forum: The Evolution of COSAC*, en http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/From_Talking_Shop_to_Working_Forum_Pryce_ks.pdf, fecha de consulta: 03/05/2014.

garantiza su participación en la conferencia, siendo la invitación más bien un recordatorio de la cita.

El carácter marcadamente específico de los temas (comunitarios) que aborda la COSAC hace que la participación de los legisladores nacionales en este evento esté mediada por la condición de éstos como integrantes de la Comisión Parlamentaria que concentra todas las cuestiones relativas a la política comunitaria dentro de su respectivo órgano legislativo. De forma parecida a la participación parlamentaria internacional que resulta de las delegaciones permanentes que tiene el Parlamento español en las asambleas parlamentarias internacionales, la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales actúa ante la COSAC como una especie «delegación permanente» cuyos miembros son los que asisten a dicho evento. Ello significa que la participación de los parlamentarios en esta Conferencia responde a criterios formales, los cuales son seguidos por los órganos de las Cámaras al momento de conformar la delegación ad hoc que asiste a la COSAC.

La naturaleza episódica que rodea a las conferencias parlamentarias internacionales no implica que correlativamente la participación en estos eventos sea una actividad informal. La eventualidad de una conferencia interparlamentaria no es sinónimo de una participación informal de los legisladores. De hecho, la asistencia de diputados y senadores españoles a muchas de las reuniones que representan al parlamentarismo comunitario de conferencia se caracteriza por ser una labor consustancial a las responsabilidades que tienen fijadas estos parlamentarios como integrantes de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Ésta Comisión representa el canal formal para la participación de los legisladores dentro de un ámbito institucional muy específico del parlamentarismo de conferencia que se circunscribe a los países miembros de la UE. Fuera de este canal, la participación de parlamentarios en dicho ámbito es poco probable.

El parlamentarismo comunitario de conferencia no es una actividad informal. Está regulado, incluso, por la UE⁰. El nivel de institucionalización que ha alcanzado la participación de los legisladores nacionales en las conferencias interparlamentarias comunitarias viene a contradecir la nueva noción del concepto de diplomacia parlamentaria que le atribuye un carácter informal a la actividad internacional de los parlamentarios. En gran parte el error de esta noción ha estado en el hecho de confundir la nula eficacia jurídica de esta actividad para generar compromisos internacionales de los Estados con el proceso de configuración de la actividad. Una cuestión es que los resultados que deriven de la asistencia de los legisladores a conferencias internacionales tenga un carácter informal y otra muy distinta es la dinámica institucional que opera de manera formal (a lo interno de los parlamentos) en el desarrollo de la participación en muchos de estos eventos.

9.1.4 El Foro Parlamentario Euromediterráneo

El desarrollo de relaciones entre la Europa comunitaria y los países del sur de la cuenca mediterránea, impulsado por el Proceso de Barcelona de 1995, condujo, entre sus resultados, al establecimiento en 1998 de un nuevo espacio para el diálogo parlamentario sobre el Mediterráneo: el Foro Parlamentario Euromediterráneo. Era la primera iniciativa de este tipo de origen comunitario⁰. Anteriormente, sobre la zona del Mediterráneo, ya se habían

⁰ Al respecto, véase el “Protocolo n.1 sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. 306 del 17 de diciembre de 2007 (vigente desde 1 diciembre de 2009). En concreto, el artículo 10.

⁰ De forma bilateral ya se habían desarrollado algunas iniciativas. Está el caso de la Asociación Comunidad Europea Estado de Israel establecida en 1995, la cual contempló “un diálogo político entre el Parlamento europeo y Knesset israelí”. Véase: *Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por*

registrado desde comienzos de 1990 otras iniciativas de participación episódica de los parlamentarios. Estos espacios iniciales fueron promovidos por algunas instituciones parlamentarias internacionales como la UIP. No obstante, la evolución de tales espacios participativos fue muy exigua en comparación con la trayectoria que logró conseguir el Foro Parlamentario Euromediterráneo.

A diferencia de los eventos antecesores, el Foro Parlamentario Euromediterráneo tuvo desde el principio cierto esquema organizativo en cuanto a la cantidad de participantes. Ello lo colocaba en un estadio superior con respecto a cualquier otra conferencia interparlamentaria, pero todavía muy por debajo de una institución del parlamentarismo internacional de asamblea. Con su convocatoria tenía lugar una participación estructurada de los parlamentarios, la cual, sin embargo, no era permanente; seguía siendo episódica. Las únicas características que este Foro tenía en común con una asamblea parlamentaria internacional eran unas reglas de procedimiento y una distribución del número de parlamentarios que debían asistir tanto por el lado del PE como por el lado de los parlamentos nacionales de los países firmantes de la Declaración de Barcelona y de la UE.

La doble condición de España como país de la UE y como Estado (promotor) que suscribió la Declaración de Barcelona permitió a las Cortes Generales participar en el proceso de creación y de posterior desarrollo del Foro Parlamentario Euromediterráneo⁰. Este proceso estuvo lleno de controversias y rivalidades entre el PE y los Parlamentos nacionales de los países comunitarios, no siendo nada fácil, al inicio, consensuar la estructura del Foro⁰. El funcionamiento que adoptó este evento fue la celebración de plenarias generales (bianuales) y fue estableciendo a lo largo de tiempo determinados Grupos de Trabajo (algunos con cierta duración) sobre aspectos y temas muy puntuales (v.g. Reglamento y Organización del Foro, Migración, Género, Transformación del Foro). Estos grupos de trabajo tenían reuniones previas a la celebración del Foro y preparaban algunos de los documentos que serían discutidos en dicho encuentro general.

El Foro Parlamentario Euromediterráneo ofrecía en realidad dos ámbitos para la participación episódica de los legisladores. La primera, a través de sus encuentros generales o «plenarias», que se celebraron de forma continua pero un tanto imprecisa en cuanto al momento y lugar de realización. La segunda, a través de las reuniones de los Grupos de Trabajo, que se desarrollaban, por lo general, en las instalaciones del PE, en Bruselas y eran menos erráticas. Estas dinámicas tan desiguales de funcionamiento de los espacios del Foro giraban en torno al correspondiente organizador de la actividad: el PE y los parlamentos nacionales. Era una cuestión (desde la perspectiva) del anfitrión. Éstas respondían al control respectivo que tenían los involucrados en el desarrollo de estos dos espacios participativos que conformaban en el Foro.

En ambos espacios participativos del Foro, las Cortes Generales articularon su asistencia con la labor de su Comisión Mixta para la UE. En tanto evento de origen comunitario, el Foro se asumió como una conferencia especializada, en esta oportunidad sobre el Mediterráneo. Era una actividad (en Bruselas) como otras tantas de las que se encargaba dicha Comisión.

una parte, y el Estado de Israel, por otra, hecho en Bruselas el 20 de noviembre de 1995, en concreto, art. 5.2 del Acuerdo. Boletín Oficial del Estado, núm. 159, martes 4 de julio de 2000. Págs. 23737-23747.

⁰ Véase: SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO: *Memoria de la VII Legislatura del Senado (2000-2004)*, Dirección de Estudios y Documentación, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2005, págs. 468 y ss.

⁰ Sobre las dificultades perennes y sobrevenidas que caracterizaron a este Foro, puede consultarse: STAVRIDIS, Stelios: “El foro parlamentario euro-mediterráneo y su aporte a la cooperación entre sociedades civiles”, en *Ágora Revista de Ciencias Sociales*, n. 9, 2003, pp. 87-102.

Durante la vigencia del Foro, miembros de la misma, asistieron tanto a las reuniones de los Grupos de Trabajo como también a las distintas ediciones ordinarias y extraordinarias que tuvo dicho evento. Dado que el Foro no estaba estructurado por delegaciones permanentes, la mecánica de participación en sus actividades de los parlamentarios nacionales quedaba a discrecionalidad de cada órgano legislativo de los países pertenecientes al Proceso de Barcelona. La única condición externa era el número de participantes.

La ausencia en el Foro de un esquema de participación permanente facilitaba que el criterio básico para la participación de los parlamentarios que siguieran las Cortes Generales fuera lógicamente el de la especialidad del evento. Era algo habitual dentro del Parlamento español, por no decir ya institucionalizado, que a muchas conferencias y reuniones interparlamentarias muy específicas o con un marcado carácter técnico asistieran o formaran parte de la delegación, encabezadas a veces por las autoridades, legisladores pertenecientes a las Comisiones Parlamentarias encargadas de las materias que trataban dichos eventos. En el marco de la invitación a estas conferencias, el control de las Cortes Generales sobre la participación de sus miembros en las mismas ha estado fundamentado en la mayoría de las ocasiones por la posición de éstos como integrantes de aquellos órganos de las Cámaras cuyas actividades son más cercanas a las temáticas de los eventos.

La tendencia general del Parlamento español a racionalizar la participación de sus legisladores en conferencias internacionales a partir de la posición de éstos dentro de los órganos especializados en las materias de los eventos ha tenido poco de discrecional. Ha sido construida más por los factores externos (de los propios anfitriones) que generan las conferencias. Los organizadores de un determinado evento interparlamentario internacional esperan que, con su convocatoria, asistan al mismo no cualquier legislador, sino aquellos, en primer lugar, con relevancia política dentro de sus respectivos parlamentos de origen (el Presidente de la Cámara, el Secretario u otros miembros de la directiva), o por lo menos, en segundo lugar, aquellos imbuidos en la temática de la conferencia (Presidente o miembros de la Comisión Parlamentaria que maneja el asunto). En algunas ocasiones las invitaciones de determinados eventos así lo manifiestan textualmente. Los (parlamentos) invitados, por distintas razones, tratan de cumplir estas expectativas en lo posible.

La estructuración de la participación internacional de los parlamentarios que marca en cierta medida una asistencia basada en la especialización es, sin embargo, muy relativa. Esta racionalidad parece perderse cuando la distancia entre el anfitrión y el huésped de la conferencia es muy cercana. Con independencia de la especialidad de la reunión, es habitual la enorme e indiferenciada cantidad de legisladores que participan (internacionalmente) en una conferencia internacional organizada por su propio parlamento, tenga lugar ésta en la sede del órgano legislativo o en otro lugar del país. También cuando se multiplican los eventos, donde cada promotor actúa a su discreción en el desarrollo de los mismos no hay garantía de que, por más especializados que puede éstos puedan ser, la participación de los parlamentarios (anfitriones y huéspedes) esté orientada por su condición de pertenecer a las respectivas comisiones u órganos encargados de la temática en cada parlamento⁰.

⁰ En los últimos años, uno de los asuntos sobre los que ha habido una gran proliferación de encuentros interparlamentarios ha sido el tema del género y la participación política de la mujer. Estos eventos han sido organizados tanto por órganos legislativos nacionales como por asambleas parlamentarias internacionales, donde el criterio de la convocatoria no siempre es el manejo especializado de los legisladores de la temática del encuentro, sino más bien su la condición de género. Entre algunas experiencias se encuentran: el Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe, celebrado en Madrid, en 2009, la Conferencia Regional de la Red de Mujeres Parlamentarias de África Central y Europa, realizada en Guinea Ecuatorial, en 2012, el Foro Global de Mujeres en los Parlamentos, que en el año 2013 se celebró en la sede del PE, en Bruselas y la Reunión de la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas, celebrada en 2014, en la Asunción, Paraguay.

9.1.5 La Conferencia de Presidentes de Parlamentos Euromediterráneos

En el marco de la Declaración de Barcelona se desarrolló a finales del siglo XX un segundo escenario episódico de encuentro interparlamentario, pero en este caso de vértice: la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Euromediterráneos. Sus orígenes se remontan a una iniciativa del Parlamento italiano en 1996⁰. Después de varias reuniones preparatorias previas, la primera Conferencia se celebró en Palma de Mallorca en 1999, bajo el auspicio de las Cortes Generales⁰. Fue un proyecto que surgió desde abajo, impulsada por estos dos parlamentos y tuvo varias ediciones (anuales) de forma sostenida hasta 2005. Tras esta etapa inicial, la celebración de esta cumbre interparlamentaria se vio interrumpida y no sería hasta 2013 cuando fue relanzada como la Conferencia de Presidentes de Parlamentos miembros de la Asamblea Parlamentaria de la Unión por el Mediterráneo.

La Conferencia de Presidentes de Parlamentos Euromediterráneos era un evento de origen comunitario cuya convocatoria, sin embargo, no estaba limitada a los países pertenecientes a la UE. Incluía también a los países del sur del Mediterráneo, firmantes de la Declaración de Barcelona⁰. En otras palabras, era una conferencia interparlamentaria comunitaria con un enfoque espacial no comunitario. Estas distinciones son importantes porque dicha cumbre parlamentaria euromediterránea no era la única que existía. Había también otro encuentro interparlamentario de vértice con un enfoque espacial similar, pero de origen diferente: la Reunión de Presidentes de Parlamentos del Mediterráneo Occidental, también conocido como el “Dialogo (5+5)” o el “Diálogo parlamentario del Mediterráneo Occidental”. La diferencia con respecto al primero estaba en que este último evento no era promovido por ninguna institución de la UE; tenía lugar fuera del ámbito comunitario.

El parlamentarismo internacional de conferencia en el Mediterráneo ha desarrollado una dimensión comunitaria y una no comunitaria⁰. La dimensión comunitaria ha estado representada por aquellos eventos interparlamentarios que se celebraron, primero, en el marco del “Partenariado Euromediterráneo” y que más recientemente se han dado por iniciativa de la Asamblea Parlamentaria de la Unión por el Mediterráneo. Aunque en este contexto la participación de las Cortes Generales ha derivado de los acuerdos suscritos con anterioridad por los órganos de representación del Estado español, es importante destacar que el desarrollo de esta participación en sus inicios correspondió al empeño e iniciativa del propio órgano legislativo. Los tratados firmados con la UE condicionaron la participación, pero, en esta oportunidad, no como una obligación; sino como un aval para realizar este tipo de actividades internacionales.

El hecho de que mucha de la participación internacional de los legisladores esté condicionada por la política exterior que desarrollan los órganos de representación del Estado

⁰ En torno a la iniciativa italiana de creación de esta Conferencia, puede consultarse: AMICO, Gianluca: “La cooperazione interparlamentare a livello globale”, en DECARO, Carmela e LUPO, Nicola (eds.): *Il “dialogo” tra parlamenti: obiettivi e risultati*. LUISS University Press, Roma, 2009, en concreto, págs. 66 y 67.

⁰ Véase: CORTES GENERALES: *Conferencia de Presidentes de Parlamentos Euromediterráneos: Palma de Mallorca, 7 y 8 de marzo de 1999: Acto inaugural presidido por SS.MM. los reyes y Declaración sobre la cooperación parlamentaria euromediterránea*, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Madrid, 1999.

⁰ Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Malta, Marruecos, Líbano, Palestina, Siria, Túnez y Turquía. Sobre dicha Declaración, véase: STAVRIDIS, Stelios: “El futuro de la cooperación parlamentaria en el Mediterráneo: el proceso de Barcelona”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 38/39, 2002, pp. 5-15.

⁰ PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE: “Need for Increased Economic Co-operation in the Mediterranean Region”, *Documents: Working Papers*, vol. 3, Doc. 8348, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1999, pp. 1-8.

no significa que esta participación sea siempre una responsabilidad derivada de las obligaciones contraídas por la firma de tratados internacionales. A veces dichos tratados son más bien la base de la que se valen los parlamentos y legisladores para impulsar iniciativas de perfil internacional. El que la participación de parlamentarios en el plano internacional sea una responsabilidad derivada de los compromisos internacionales de un Estado o que, por el contrario, estos compromisos se conviertan en una oportunidad para dicha participación va a depender del grado de institucionalidad que tenga el ámbito de participación parlamentaria al que acceden los legisladores para el momento que se suscriben los acuerdos.

Cuando España se convirtió en país comunitario en 1986 la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la UE y del PE ya tenía cierta institucionalidad. Ello conllevó en ese momento a que las Cortes Generales, de la mano del Presidente del Congreso de los Diputados, se incorporaran a esta actividad como participantes, pero también, más adelante, como organizadores de la misma. Era un ámbito de participación parlamentaria que se abría para los legisladores españoles a partir de la firma del tratado de adhesión. En cambio, la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Euromediterráneos fue un ámbito de participación parlamentaria que se constituyó siendo España miembro de la UE. Fue precisamente esa condición la que permitió a las Cortes Generales fomentar, junto con el Parlamento italiano, la creación de otro espacio de dimensión comunitaria para la participación de legisladores nacionales.

El tipo de participación de las Cortes Generales en una conferencia interparlamentaria comunitaria es independiente de la condición de España como país miembro de la UE. Ya sea por responsabilidad derivada de los tratados suscritos o como iniciativa surgida de los mismos, la participación puede ser como sujeto pasivo (huésped) o como sujeto activo (anfitrión). Si bien es cierto que en el caso de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Euromediterráneos, el Parlamento español asumió, desde el principio, un papel promotor de este evento, existen otras conferencias de origen comunitario, inicialmente, promovidas por otros parlamentos nacionales de países pertenecientes a la UE a la que las Cortes Generales han sido convocadas en vista de esta institución el órgano legislativo de un país que también es comunitario. Es el caso de las llamadas “conferencias sectoriales”⁰.

Entre las múltiples iniciativas de eventos interparlamentarios de naturaleza comunitaria impulsadas desde los parlamentos nacionales en las últimas dos décadas, lo característico de la experiencia que supuso la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Euromediterráneos estuvo en que dicho evento se constituyó en analogía a otros esquemas de organización interparlamentarios de perfil internacional y supranacional ya existentes y que se han configurado en Europa. La creación de una conferencia que reuniera a los autoridades de los parlamentos que integraban (desde la base y a través de delegaciones permanentes) a la entonces Asamblea Parlamentaria Euromediterránea seguía el ejemplo de casos similares como el de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el del PE en lo relativo a sus respectivas cumbres interparlamentarias.

La trayectoria de lo que hemos definido en la segunda parte del capítulo como la presidencialización de las relaciones parlamentarias internacionales ha conducido en el continente europeo al desarrollo de estructuras o circuitos interparlamentarios donde cada asamblea parlamentaria internacional o supranacional tiene su respectiva conferencia de presidentes de parlamentos: la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la Conferencia

⁰ Véase al respecto: SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas: (documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley por la que se regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas)”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso, Serie A, no. 12-1, de 2 de Agosto de 1996*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

de Presidentes de las Asambleas Parlamentarias Europeas; el Parlamento Europeo, la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la UE y más recientemente, la Asamblea Parlamentaria de la Unión por el Mediterráneo tiene su Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los países miembros de esta organización. De seguir esta tendencia es muy posible que asistamos en el futuro a la aparición de otras cumbres interparlamentarias internacionales vinculadas a instituciones parlamentarias internacionales de reciente creación, como el caso de EUROLAT.

9.2 LA PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN CONFERENCIAS INTERPARLAMENTARIAS INTERNACIONALES NO COMUNITARIAS

La participación de parlamentarios españoles en conferencias internacionales comenzó medio siglo antes de los primeros encuentros entre legisladores europeos orientados por la idea de un proyecto de integración. Entre las primeras conferencias se cuentan las que, como ya se ha mencionado, dieron lugar a la UIP en 1889, pero también otras organizadas por iniciativa de parlamentos nacionales, como fue el caso de la Conferencia Interparlamentaria de Comercio de 1914⁰. En ese entonces, las conferencias internacionales no comunitarias eran las únicas existentes en Europa y en el mundo. Más allá de la relación personal que unía muchas veces a algunos legisladores del Parlamento español con sus homólogos de otros países y así como de la condición de estos parlamentarios como miembros de la UIP, la convocatoria a participar en estos eventos no ponía mayores reparos en el tipo del régimen político de dónde provenían sus asistentes.

La dictadura franquista no supuso una rémora para la asistencia de miembros de las Cortes Españolas a conferencias parlamentarias internacionales. Eran eventos de muy poca importancia dentro del escenario internacional de la época, donde las relaciones entre los Estados estaban completamente dominadas por sus órganos ejecutivos. Los encuentros internacionales entre parlamentarios pasaban desapercibidos a los ojos de los gobiernos en la mayoría de las ocasiones, siendo inocua para las relaciones exteriores de los países anfitriones de estas conferencias que en las mismas se registrara la presencia de individuos que en realidad no eran representantes electos democráticamente en sus respectivos lugares de origen. Era suficiente con que estos individuos fueran reconocidos por sus propios regímenes como parlamentarios, procuradores o miembros de supuestos órganos legislativos para ser identificados como los sujetos a ser convocados por los organizadores de una conferencia.

De sólo reunir distintas clases de parlamentarios (electos y no electos democráticamente), las conferencias internacionales no comunitarias comenzaron a condicionar poco a poco sus invitaciones conforme evolucionaba la visión política de sus organizadores con respecto al tipo del régimen político al que pertenecían los parlamentarios que convocaban. Después de la Segunda Guerra Mundial y más decididamente con el inicio de la llamada “tercera ola de la democratización”, muchas conferencias interparlamentarias internacionales se convirtieron en foros donde se excluía la participación a algunos países gobernados por regímenes dictatoriales. Era en cierta medida, su contribución a los esfuerzos internacionales de las democracias occidentales para aislar en todos los terrenos a este tipo de gobiernos.

La llegada de la democracia en 1978 evitó que España experimentara, en el ámbito de sus relaciones parlamentarias internacionales, un mayor aislacionismo, el cual se acrecentaba cada vez más sobre los gobiernos dictatoriales. Más bien, apenas completada la Transición, las Cortes Generales, como veremos en este apartado, ya estaba promocionando espacios internacionales de diálogo interparlamentario, especialmente, con países de América Latina.

⁰ Véase: ADRIANI, Alberto: *Antología*, Red Ediciones, Barcelona, 2013, págs. 119 y ss.

De forma acelerada, el Parlamento español incrementó sus relaciones con distintos órganos legislativos de países de habla hispana mediante la asistencia a un significativo número de encuentros, coloquios y reuniones interparlamentarias celebradas en ambos lados del Atlántico. Entre otras actividades internacionales, el proyecto, otras veces pospuesto, de una comunidad interparlamentaria iberoamericana encontraba entonces viabilidad en el nuevo contexto democrático⁰.

La pertenencia de España a una comunidad de naciones por razones históricas, culturales y políticas fue el marco inicial en el que se daba la convocatoria de las Cortes Generales a participar en muchas conferencias parlamentarias internacionales organizadas tanto por parlamentos nacionales como por asambleas parlamentarias internacionales. En el ámbito europeo, dicha pertenencia se oficializó a todos los efectos con el ingreso de país al Consejo de Europa. Ello no sólo representó el comienzo de una participación permanente y estructurada del Parlamento español en la asamblea parlamentaria de esta organización paneuropea, también impulsó la convocatoria de parlamentarios españoles a reuniones y encuentros organizados por sus homólogos de los órganos legislativos de otros países del continente.

Una gran parte de las relaciones interparlamentarias que empezaron a formalizar las Cortes Generales con otros parlamentos nacionales en Europa se desarrollaron dentro de la política de cooperación de los Estados; no de integración de éstos. Ha sido dentro de otra dimensión parlamentaria: la no comunitaria, donde han tenido lugar un conjunto de eventos interparlamentarios de convocatoria internacional; algunos de éstos dirigidos sólo a legisladores de países europeos, otros, en cambio, más abiertos –en su convocatoria- a parlamentarios de otros lugares del mundo. Muy pocos de estos encuentros internacionales han logrado trascender en el tiempo. La mayoría han sido únicos, concretos y de una sola edición. Aunque algunos llegaron a repetirse, al final terminaron desapareciendo.

Como muy pocas excepciones, como la Asociación de Senados Europeos y el Foro Parlamentario Iberoamericano, las conferencias interparlamentarias de origen y convocatoria no comunitaria en las que han participado las Cortes Generales a lo largo de las nueve Legislaturas se han caracterizado por una escasa evolución institucional. Es posible que los límites de su desarrollo esté en la naturaleza de sus propios promotores: los parlamentos nacionales y las asambleas parlamentarias internacionales. Es poco probable que un órgano legislativo nacional cuente con la capacidad institucional suficiente para impulsar por sí solo la conversión de un ámbito episódico de participación internacional de los parlamentarios en una entidad permanente. La experiencia ha demostrado que la creación desde abajo de instituciones parlamentarias internacionales ha sido producto de una coalición de varios parlamentos, los cuales han acordado fundar una organización que los agrupe y en la cual todos (los países miembros) contribuyen de forma material para su mantenimiento.

En el caso de las asambleas parlamentarias internacionales, como ya se ha dicho, la promoción de encuentros internacionales entre legisladores forma parte de sus actividades regulares. Son un espacio distinto a aquel donde puede evolucionar el parlamentarismo internacional de conferencia. No existe un sólo registro de alguna conferencia interparlamentaria internacional, impulsada por una asamblea parlamentaria internacional, que haya evolucionado hasta convertirse en una institución del parlamentarismo internacional de asamblea. Ni siquiera las Conferencias sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo, promovidas por la UIP en la década de 1990, llegaron a ser el punto de partida del Foro

⁰ Véase: ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Agrupación de Parlamentarios Iberoamericanos, Legajo 122, s/n, 1976-1982, Cortes Generales, Madrid.

Parlamentario Euromediterráneo. Las asambleas parlamentarias internacionales no son el espacio de origen de otras de su mismo género.

Lo que hace internacional a una conferencia de legisladores es su convocatoria, no el hecho de que su origen pueda estar localizado en organizaciones internacionales de composición parlamentaria. Es obvio que los eventos que promuevan estas últimas tendrán siempre un carácter internacional. En cambio, no ocurre lo mismo con los órganos legislativos estatales (parlamentos nacionales, asambleas regionales). Éstos tienen la posibilidad de moverse a varios niveles en lo que respecta al desarrollo de conferencias parlamentarias. Pueden tanto promover como asistir a eventos interparlamentarios de convocatoria nacional o internacional. Sin embargo, entre estos dos tipos de eventos que pueden organizar los órganos legislativos estatales, sólo los de convocatoria internacional tienen la posibilidad de evolucionar como institución parlamentaria.

Entre el punto de origen y la trayectoria evolutiva que pueden seguir y han seguido las conferencias parlamentarias internacionales de naturaleza no comunitaria, son contados los eventos de este tipo en los que han participado las Cortes Generales que hayan logrado mantener una cierta regularidad en el tiempo. Estas conferencias vendrían a ser la excepción en medio de la tendencia central que representa el elevado número de eventos internacionales sobrevenidos y circunstanciales a los asisten en cada Legislatura los miembros del Parlamento español⁰. Bajo este criterio, los principales espacios episódicos y no estructurados de participación parlamentaria internacional de las Cortes Generales han sido: la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas, la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos, la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos, la Asociación de Senados Europeos y el Foro Parlamentario Iberoamericano.

9.2.1 La Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas

El evento interparlamentario de convocatoria internacional con mayor tradición en Europa es la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas. Fue creado en 1975 por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa como reunión alterna a las conferencias (de convocatoria comunitaria) impulsada por la entonces Comunidad Europea en las que tenían cita los presidentes de parlamentos nacionales de sus países miembros. Conocida en sus inicios como la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Europeos, la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas es una de las primeras experiencias a nivel mundial del fenómeno de lo que denominamos *presidencialización* de las relaciones internacionales de los parlamentos, donde son las autoridades de los órganos legislativos los adoptan una posición decidida a participar en actividades internacionales.

El inicio de la participación de las Cortes Generales en la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas tiene lugar durante la época de la Transición democrática; cuando España ingresa al Consejo de Europa en 1978. Dado que, desde un principio, la convocatoria a esta Conferencia ha estado reservada, especialmente, a los parlamentos de los países miembros del Consejo de Europa, no fue hasta la firma del tratado de adhesión a esta organización internacional –por los órganos con representación

⁰ Algunas de estos eventos tiene una enorme regularidad como son los casos de la Conferencia Interparlamentaria EUREKA, creada en 1990 y la Conferencia Interparlamentaria Europea del Espacio, la cual se celebra desde 1999. Véase: PERSPECTIVA CDTI: “EUREKA: La Conferencia Interparlamentaria solicitó incrementar la inversión europea en I+D”, en *Revista de Innovación Tecnológica*, n. 25, 2005, pág. 11. Asimismo, a las Cortes Generales le ha correspondido en ciertas ocasiones ser anfitrionas de estos eventos. Véase: PERSPECTIVA CDTI: “Madrid acogió la VI Conferencia Europea Interparlamentaria del Espacio”, en *Revista de Innovación Tecnológica*, n. 24, 2005, pág. 14.

internacional del Estado español- que comienza la participación de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado en tal actividad internacional de vértice interparlamentario. Aunque para entonces ya era algo conocido que las autoridades de las Cortes Generales encabezaran delegaciones parlamentarias *ad hoc* en la asistencia del Parlamento a otros eventos internacionales, en esta oportunidad la actividad iba dirigida directamente a los Presidentes de las Cámaras como sujetos participantes.

Como actividad periódica dirigida a unos determinados legisladores, la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas conlleva a una participación «estructurante» de los parlamentarios en el plano internacional. Es decir, la Conferencia como tal es un evento que construye de forma episódica un tipo específico de participación: la de los presidentes de parlamentos. El hecho de convocar a un determinado tipo de parlamentario tiene el efecto de estructurar su participación, pero ello no significa que la actividad de éste en el evento cuente con una estructura fija para desarrollar dicha labor. Sucede lo mismo cuando se trata de una conferencia de mujeres parlamentarias o indígenas. La convocatoria es en sí el factor que estructura a los sujetos participantes, pero no la forma como participan. Ésta seguirá siendo eventual y sin ningún tipo de marco permanente.

Hay una enorme distinción entre la participación estructurada de los legisladores en el plano internacional, la cual se desarrolla mediante delegaciones permanentes en asambleas parlamentarias internacionales, y aquellas actividades internacionales episódicas que tienen el efecto de estructurar la asistencia de ciertos parlamentarios a estas actividades. Ello es así, incluso, en situaciones donde una asamblea parlamentaria internacional organiza una conferencia internacional. Aunque la invitación puede estar determinada por la pertenencia del país la organización internacional en cuestión, dicha convocatoria también hunde sus raíces en los rasgos personales o en la posición institucional de los parlamentarios. Son estos elementos particulares los que vienen a definir la participación del legislador y no una estructura que existe de forma independiente a éste.

Durante las primeras Legislaturas la asistencia de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado a la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas fue entendida por el Parlamento como una actividad de “relaciones parlamentarias” cuya naturaleza era equiparada a las de las “delegaciones [permanentes de las Cortes Generales] en órganos internacionales”⁰. Fue una etapa inicial en la que las actividades internacionales desarrolladas por las Cámaras no estaban del todo sistematizadas. Dentro de los que eran las relaciones externas del Congreso de los Diputados y del Senado, las relaciones internacionales eran un puñado de actividades que tenía lugar en el extranjero y a la que asistían los parlamentarios de forma colectiva o por separado. Lo que era la participación estructurada de las Cortes Generales en asambleas parlamentarias internacionales se mezclaba con la asistencia a cualquier tipo de evento internacional y hasta con actividades estrictamente protocolares de visita de personalidades de otros países.

Una mayor distinción y ordenación de las actividades internacionales de las Cortes Generales se da a partir de la VI Legislatura cuando empiezan a sistematizarse por separado lo que son las actividades de las “Delegaciones en Organismos Internacionales” y las distintas “Conferencias de Presidentes de Parlamentos”⁰. Desde entonces, el Parlamento español entra

0 Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la III Legislatura (1986-1989)*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1990, pág. 111 y ss.; SENADO: *Memoria de la IV Legislatura del Senado*, pág. 889 y ss.

0 Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VI Legislatura 1996-2000*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2001, págs. 1067 y ss.

en una etapa de especialización de las diversas modalidades de participación internacional de sus legisladores. Esta división llegará incluso al punto de separar algunas reuniones de naturaleza comunitaria en las que participan las Cortes Generales al ser España miembro de la UE (v.g. las Conferencias de Presidentes de Comisiones de Parlamentos de la Unión Europea y del Parlamento Europeo) de otras actividades de perfil internacional como los “viajes de delegaciones oficiales”, la asistencia a “conferencias parlamentarias sectoriales”⁰.

Aunque en un comienzo no fuera objeto de distinciones, la participación de las autoridades del Parlamento español en la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas ha consistido siempre en una actividad muy diferente a la participación estructurada y permanente desarrollada por las Cortes Generales en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Ello es lógico, al tratarse de dos escenarios participativos completamente diferentes en cuanto a su orden y su funcionamiento. Como hemos visto en el capítulo anterior, la dinámica participativa de los legisladores en el caso de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se manifiesta no sólo a través de delegaciones permanentes sino también dentro de unas plenarias fijadas en un cronograma de sesiones anuales. Dichas reuniones ordinarias tienen lugar, además, es un espacio físico definido y específico para ello. No son itinerantes.

Pese a que la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas nació en el seno de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, este evento, así como muchos de su tipo, adquieren con su evolución una cierta autonomía en lo que respecta a su promoción y celebración. Sin que las conferencias abandonen sus raíces institucionales originarias, los parlamentos nacionales (de los países miembros de la organización) son los que van asumiendo, por cesión del órgano creador, la responsabilidad de organizar estos encuentros. Es el movimiento contrario al que caracteriza al parlamentarismo internacional de asamblea, donde los órganos legislativos nacionales son los que ceden el recurso básico: un número determinado de sus miembros (mediante delegaciones parlamentarias), para la existencia de las asambleas parlamentarias internacionales.

Dentro del movimiento (de cesión) hacia abajo, hacia los parlamentos nacionales, que hacen las asambleas parlamentarias internacionales para el desarrollo de ciertos eventos extraordinarios, la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas no es la excepción. Esta Conferencia ha mantenido desde un comienzo el marcado carácter itinerante que suele acompañar a este tipo de eventos. De las veintidós ediciones celebradas entre 1975 y 2014 sólo cinco se han realizado en la sede de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en Estrasburgo⁰. Han sido los parlamentos nacionales de los países participantes en dicha organización internacional los que han acogido la realización de este evento, el cual se celebra cada dos años. En sentido, fue durante la I Legislatura, que las Cortes Generales asumió por primera vez la organización de la Conferencia, en 1980⁰.

En lo respecta a su evolución, la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas ha completado su desarrollo institucional como espacio de participación internacional de los parlamentarios. Éste será siempre un ámbito episódico y no estructurado.

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VII Legislatura 2000-2004*, págs. 1015 y ss.

⁰ Roma (1975), Bonn (1976), Viena (1977), La Haya (1978), Madrid (1980), Londres (1982), Copenhague (1984), Lisboa (1986), Berna (1988), Bruselas (1990), Estrasburgo (1992), La Haya (1994), Budapest (1996), Estocolmo (1998), Estrasburgo (2000), Zagreb (2002), Estrasburgo (2004), Taillin (2006), Estrasburgo (2008), Limassol (2010), Estrasburgo (2012) y Oslo (2014).

⁰ Véase: Diario ABC: “Hoy, reunión en Madrid de presidentes de Parlamentos Europeos”, edición del viernes 30 de mayo de 1980, pág. 34.

Aunque dicha Conferencia haya mantenido una enorme regularidad en el tiempo y cuente hasta con su propio reglamento de funcionamiento, el origen y el diseño institucional de esta reunión hacen imposible esperar que la misma pueda llegar a convertirse en una asamblea parlamentaria internacional. Al tratarse de un evento concebido por una institución de parlamentarismo internacional de asamblea: la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, no cabe la posibilidad de que la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas se transforme en una estructura permanente que cohabite de forma autónoma y en el mismo radio geográfico que la organización internacional de composición parlamentaria que le dio origen. A esto habría que sumar la dificultad de estructurar delegaciones permanentes conformadas sólo por las autoridades de los parlamentos nacionales. Ningún evento de este tipo lo ha conseguido.

9.2.2 La Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos

La tendencia inicial de celebración de cumbres interparlamentarias de ratio europeo comenzó su expansión intercontinental a partir del surgimiento de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos en 1983. Este evento fue una iniciativa de las Cortes Generales, dirigida a congregar, en un principio, a parlamentarios de los países de la “Comunidad Hispana”⁰. Originalmente, esta cumbre de autoridades parlamentarias nació como la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos de Habla Hispana y tuvo una continuidad como reunión anual hasta 1988⁰. Ese año, pese a que la Conferencia amplió su dimensión geográfica, con la incorporación de Brasil y Portugal, el evento dejó de tener la regularidad que la había caracterizado hasta el momento. Si bien la cumbre había alcanzado una proyección en más países, que conllevó a que cambiara de nombre a Conferencia Iberoamericana, ésta sólo volvió a celebrarse en 1991 para después en sufrir un paréntesis de varios años.

En esta primera etapa, de mayor extensión, la Conferencia no sólo celebró más ediciones también impulsó otros proyectos como fue la creación de la Revista Parlamentaria Iberoamericana y el Diálogo Norte-Sur. El primer proyecto fue la edición de una publicación anual donde se reseñaban los trabajos presentados en la Conferencia. Servía como medio de difusión de esta actividad internacional y era editada por las Cortes Generales. Desapareció con la discontinuidad en la que entró la Conferencia a principios de los años de 1990. El segundo proyecto fue una agenda de trabajo para la cooperación interparlamentaria entre parlamentos de los países de América Latina y de otros parlamentos de países europeos más allá de España y Portugal. Éstos últimos servirían de puente para un acercamiento de la comunidad parlamentaria iberoamericana con la existente en Europa.

Dentro del desarrollo del Diálogo Norte-Sur de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos una de las actividades más importantes fue la celebración en mayo de 1989 de una reunión entre los presidentes de los parlamentos de algunos países latinoamericanos y los presidentes de los parlamentos de los países de la UE. Las autoridades de las Cortes Generales, aprovechando que ese año tendría lugar en Madrid la

⁰ El entonces Presidente del Congreso de los Diputados, Gregorio Peces-Barba Martínez, en el discurso de cierre de la Conferencia expresaba sobre ésta que: “Su finalidad ha sido doble: por una parte, encontrar los instrumentos necesarios para facilitar una cooperación efectiva entre los Parlamentos Democráticos de la Comunidad Hispana y, por otra, el estudio conjunto de los problemas de la democracia parlamentaria en los momentos actuales”. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos de Habla Hispana, 1º. 1983. Madrid*, Secretaría General, D.L., Madrid, 1984, Pág. 11.

⁰ Tras el primer encuentro en Madrid, en diciembre de 1983, la Conferencia se celebró en Buenos Aires, en 1984, en Ciudad de México, en 1985, nuevamente en Madrid, en 1986, en Montevideo, en 1987 y en Sucre, Bolivia, en 1988.

Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo, organizaron, dentro de este evento, una especie de «minicumbre» de presidentes de parlamentos Unión Europea-América Latina en la que se abordaron las relaciones interparlamentarias de cooperación entre ambas regiones⁰. Ha sido la única reunión de vértice de carácter intercontinental que se haya celebrado en la historia del parlamentarismo internacional de conferencia.

A pesar de haber registrado un gran desarrollo como ámbito episódico para la participación internacional de las autoridades de las Cortes Generales, la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos empezó a mostrar los primeros síntomas de intermitencia al no haberse celebrado las reuniones anuales de 1989 y 1990. La última cita que cerró la primera etapa de existencia de dicha Conferencia fue la reunión de Lisboa de 1991. La discontinuidad en que entró el evento se debió, principalmente, a la falta de un apoyo decidido por parte de la gran mayoría los órganos legislativos de América Latina que habían participado en los anteriores encuentros. Ninguno de los parlamentos que les correspondía organizar las siguientes conferencias pudo cumplir con dicho cometido. De todos los países latinoamericanos el que había mostrado hasta entonces un compromiso más decidido hacia la Conferencia había sido Uruguay.

A comienzos de la última década del siglo XX, una de las circunstancias originarias que había estado en la base de creación de la Conferencia ya, prácticamente, había desaparecido en América Latina: las dictaduras. Con la notable excepción de Cuba, país que, paradójicamente, comenzó a ser invitado al evento, la transición y consolidación democrática que experimentaron muchos países iberoamericanos en paralelo a la celebración de las primeras ediciones de la Conferencia, llevó a que el criterio inicial de convocar sólo a autoridades de «parlamentos democráticos» fuera superado por la nueva realidad política. De ser, en sus inicios, un espacio para promover la democratización de los países latinoamericanos, la Conferencia se convirtió en un escenario para abordar la cooperación interparlamentaria en materia de desarrollo de capacidad institucional de los órganos legislativos. Un tema donde los países europeos, tenían una ventaja comparativa.

Después de más de cinco años de interrupción, el evento es reimpulsado por las Cortes Generales en 1997 con la celebración de la VIII Conferencia de Presidentes de Parlamentos Iberoamericanos en Madrid. De nuevo, la institución parlamentaria que fuera en sus inicios la promotora del evento asumía el papel de anfitrión. Era la tercera vez que el Parlamento español se hacía cargo de la Conferencia, aunque en esta oportunidad, fue en un intento por sacar de la inactividad uno de los primeros espacios de participación parlamentaria internacional creados por este órgano legislativo. En esta segunda etapa, de reactivación de la Conferencia, entre las actividades más destacadas estuvo la reanudación de la Revista Parlamentaria Iberoamericana, la cual, sin embargo, en esta nueva época sólo sería editada en dos ocasiones.

Tras la reunión de Madrid, la segunda etapa de la Conferencia tuvo una vida muy corta. Se realizaron únicamente dos ediciones más, la de Montevideo en 1998 y la de Lisboa en 1999⁰. El compromiso por relanzar el evento fue asumido realmente por muy pocos parlamentos de América Latina. Ninguno de los países que le correspondía la organización de las siguientes reuniones cumplió con dicha responsabilidad. A pesar de los esfuerzos de las Cortes Generales por sacar adelante de nuevo la Conferencia, dicho espacio para la participación internacional episódica de los parlamentarios iberoamericanos acabó

0 PONS IRAZAZÁBAL, Félix: "Informação sobre el ponto 4 da 'Declaração de Sucre'", ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: *VII Conferência de Presidentes de Assembleias Parlamentares Democráticas Ibero-Americanas*, Divisão de Redacção, Soartes, Lisboa, 1992, pp. 17-23.

desapareciendo de forma definitiva. No sería hasta años más tarde que surgiría un nuevo ámbito participativo, pero esta vez de la mano de una organización intergubernamental. Se trata del Foro Parlamentario Iberoamericano, del cual nos ocuparemos más adelante.

La experiencia de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Iberoamericanos muestra la dificultad que tienen los espacios de participación parlamentaria internacional surgidos desde abajo para consolidarse como eventos con cierta continuidad en el tiempo. Si éstos no avanzan progresivamente hacia estadios superiores de desarrollo institucional ponen en riesgo su existencia en el futuro. A menos que dichos eventos se conviertan a mediano plazo en instituciones parlamentarias internacionales es muy probable que tiendan a desaparecer más temprano que tarde. Lo difícil que representa para un grupo de órganos legislativos de distintos países mantener de forma permanente el acuerdo sobre la celebración periódica de una reunión interparlamentaria internacional está detrás muchas veces de las discontinuidades que sufren los espacios del parlamentarismo internacional de conferencia.

Como consecuencia de los procesos electorales, la renovación que experimentan los parlamentos es un elemento que incide en la continuidad de muchas actividades internacionales que estos órganos desarrollan. La salida o la llegada a las Cámaras y a sus puestos de dirección de parlamentarios inclinados a mantener y ampliar las relaciones internacionales de la institución viene a ser un aspecto fundamental en el mantenimiento de la agenda de actividades internacionales episódicas que se han desarrollado en anteriores Legislaturas. Dado que las actividades principales de los parlamentos residen en la producción de leyes y en el control político de los órganos ejecutivos de los Estados, es importante tener en cuenta que la posición que en términos de prioridad pueden tener dentro de la agenda de una institución parlamentaria otras actividades (de segundo orden), como las internacionales es algo muy oscilante entre una y otra Legislatura.

Un espacio episódico para la participación internacional de los legisladores que fue creado desde abajo parece tener mayores garantías de sobrevivir o de reaparecer para quedarse cuando este espacio es asumido por un órgano internacional en el que de alguna manera confluyan como miembros los parlamentos promotores del evento. Estos han sido los casos, por ejemplo, de la COSAC y de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Euromediterráneos que vimos antes. Son eventos en los que han sido subrogados sus promotores originales. Se trata de un movimiento en el cual algunos parlamentos nacionales que han creado un espacio de participación parlamentaria internacional terminan dejando al final en manos de una organización internacional el desarrollo y mantenimiento del mismo. Esta transferencia o reemplazo parece otorgar un respaldo institucional más firme al evento; posiblemente por estar concentrada la responsabilidad de mantenerlo en una organización conformada por los países de los parlamentos participantes. De este modo, deja de ser una responsabilidad individual o de unos pocos para pasar ser colectiva.

9.2.3 La Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos

El fenómeno de la *presidencialización* de las relaciones internacionales de los parlamentos no había alcanzado dimensiones tan amplias hasta la creación en 2000 por parte de la UIP de la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos. A pesar de ser su promotora una organización con más de cien años de existencia viene a ser a comienzos del

0 En la Conferencia de Lisboa, más que iberoamericano, el evento había pasado a tener un marcado carácter europeo, convirtiéndose el tema de la integración europea en el marco de referencia de los asuntos abordados en el encuentro. El que la balanza terminará inclinándose hacia el lado europeo estuvo en la importancia con que asumieron España y Portugal la realización del encuentro. Véase: ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: *X Conferência de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos: 17 a 19 de junho de 1999*, Assembleia da República, Divisao de Edições, Lisboa, 2000.

siglo XXI cuando ésta se aboca, con el apoyo de la ONU, a convocar a las autoridades de órganos legislativos nacionales de países de los cinco continentes. Se trata de otro nuevo evento interparlamentario de vértice que confirma lo reciente de este género de reuniones dentro del parlamentarismo internacional de conferencia, el cual hasta hace muy pocas décadas se caracterizó por ser únicamente de base y muy heterogéneo en cuanto a los sujetos participantes.

La Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos es única en su especie. Existen, por supuesto, otros eventos interparlamentarios cuyo ámbito espacial de la convocatoria también es mundial, pero no enfocada, en principio, a aquellos legisladores que dirigen los parlamentos⁰. El hecho de convocar en una reunión mundial a los presidentes de los órganos legislativos es lo que la distingue de estas otras conferencias (más heterogéneas). En esencia, son dos los criterios que rigen la convocatoria de la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos, uno de carácter institucional y otro, podría decirse, de tipo individual. El primero, que el órgano legislativo es miembro de la UIP, aunque esto no es del todo excluyente, y el segundo, que la persona a quien va dirigida la invitación es la máxima autoridad de dicho órgano. Si bien ésta después podría delegar su asistencia a la Conferencia a otro miembro del cuerpo directivo de la Cámara, el presidente de la misma será siempre el invitado principal.

Como miembro de la UIP, las Cortes Generales han participado, desde un principio, en la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos. Lo han hecho, tanto por intermedio del Presidente del Congreso de los Diputados, como por la asistencia del Presidente del Senado⁰. Incluso, con motivo de la organización del primero de estos eventos, el Presidente del Congreso de los Diputados, a finales la VI Legislatura, formó parte del Comité Organizador. Ello significó la participación de la máxima autoridad de esta Cámara en dos de las tres reuniones preparatorias de la Conferencia que se celebraron en Viena y Rabat en enero y septiembre de 1999⁰. No obstante, con el inicio de una nueva Legislatura en mayo 2000, le correspondió, al final, a la entonces nueva Presidenta del Congreso de los Diputados participar en el evento, al cual asistió conjuntamente como su homóloga, en ese momento, de la Cámara Alta.

De todos los espacios episódicos de participación internacional de los legisladores que han mantenido continuidad en el tiempo, la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos es el evento de menor periodicidad: se realiza cada cinco años. Es posible que las razones de la distancia temporal en la celebración de esta Conferencia responda a cuestiones de agenda de sus principales promotores. Tanto la UIP como la ONU realizan anualmente una serie de encuentros de diversa índole dentro de sus actividades permanentes; dinámica que debe dificultar realizar la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos con más frecuencia. Aunque puede que esto no atente contra su existencia como reunión eventual, si la hace muy estacional y poco fluida para la interlocución internacional entre legisladores.

La celebración quinquenal de la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos la convierte en una reunión muy estática para el desarrollo de relaciones interparlamentarias. A diferencia otras cumbres internacionales, donde las autoridades de varios parlamentos logran

⁰ Un ejemplo, es la Cumbre Mundial de la Organización Global de Legisladores por un Medio Ambiente Balanceado (GLOBE por sus siglas en inglés).

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VII Legislatura 2000-2004*, pág. 1070; SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO: *Memoria de la VII Legislatura del Senado (2000-2004)*, Dirección de Estudios y Documentación, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2005, pág. 1700.

⁰ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VI Legislatura 1996-2000*, pág. 1107.

encontrarse en más de una ocasión a lo largo de una Legislatura (v.g. la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de los Países miembros de la UE y del Parlamento Europeo), en el caso de la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos es poco probable que las mismas autoridades parlamentarias que asistieron a una determinada edición puedan repetir su participación en la siguiente Conferencia. Esto reduce las posibilidades de los parlamentarios de profundizar el intercambio con sus homólogos de otros países a partir de la primera toma de contacto que tuvieron en la edición precedente.

En las tres ediciones que se han realizado de la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos hasta los momentos⁰, ninguna de las autoridades de los órganos legislativos nacionales de los países europeos que más han participado en su organización: Alemania, Austria, Italia, España y Suecia, han logrado hacerlo en más de una oportunidad; ni siquiera en dos ediciones sucesivas. Como era de esperarse, la renovación periódica de estas autoridades supera en términos cronológicos los tiempos de celebración de dicha Conferencia. Ello representa que en cada cita que tiene el evento se reúnen nuevos y distintos presidentes de parlamentos a los que se reunieron la vez pasada, teniendo estos últimos que comenzar desde el principio en lo que respecta a familiarizarse con dicho escenario de participación internacional.

Por parte de las Cortes Generales, han sido tres, respectivamente, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado los que han podido participar en la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos entre los años 2000 y 2010. Cada uno sólo pudo asistir una vez al evento durante el tiempo que ocupó como máxima autoridad de la Cámara; por lo general, durante toda una Legislatura o gran parte de ella. Si no fuera porque esta cumbre interparlamentaria ha guardado continuidad desde su creación, podría decirse que dicho ámbito de participación internacional episódica de los legisladores actúa como cualquier otra de las muchas conferencias imprevistas que tienen una sola edición, donde por primera y única vez un mismo grupo de parlamentarios se encuentra.

Ni siquiera las reuniones que realiza el Comité Organizador de la Conferencia en los años previos al evento pueden compensar el efecto transitorio y fugaz que éste tiene para la participación de los legisladores. Con cada nueva edición de la Conferencia, no sólo se produce un gran cambio de los parlamentos participantes en dicho Comité sino también una enorme rotación de los legisladores asistentes a las distintas reuniones preparatorias del evento. En lo que ha resultado la organización de la IV edición, a celebrarse en 2015, las Cortes Generales no han tenido ninguna participación, pese a haberlo hecho en anteriores ediciones; sólo los órganos legislativos de Italia y México repitieron como miembros del Comité⁰. Ello ha establecido también una asimetría participativa entre los parlamentos, ya que mientras unos tienen más posibilidades de que sus autoridades participen a lo largo de la preparación del evento los presidentes de otros órganos legislativos únicamente tienen opciones de participar los días que dura la Conferencia.

Aunque es un evento mundial, el tiempo de celebración y la forma de organización de la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos, hacen de la participación de las autoridades de los órganos legislativos un hecho muy fortuito y asimétrico. No hay garantías de que, durante una Legislatura, aquellos parlamentarios que ostenten el cargo de presidentes

⁰ Todas las Conferencias han tenido lugar en las sedes de la ONU. Las dos primeras ediciones se celebraron en Nueva York, 2000 y 2005, mientras que la tercera fue celebrada en Ginebra, 2010.

⁰ CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES: “Primera reunión preparatoria a la IV Conferencia de Presidentes de Parlamentos, *Serie Unión Interparlamentaria*, n. 12, Senado de la República, México, 2014, pág. 11.

dentro de su respectiva institución puedan participar en dicho evento. Ello va depender de que por cuestión de azar coincida su mandato con la celebración de la Conferencia o de que su duración en el cargo resulte ser tan prologada (por renovación) como para ajustarse al período de realización de este evento. No obstante, en el caso de que algún parlamentario lo logre ello no le asegura que éste pueda tener una mayor participación que otros. Esto va a depender de si su órgano legislativo forma parte del Comité Organizador de la Conferencia.

9.2.4 La Asociación de Senados de Europa

Las relaciones internacionales de los parlamentos han registrado un fenómeno de aún mayor singularidad con la aparición en el año 2000 de la Asociación de Senados de Europa. Se trata de una reunión anual dirigida a congregar de manera exclusiva a los presidentes de los Senados de algunos países europeos⁰. Dicho espacio para la participación internacional de los legisladores trasciende la especialización y la *presidencialización* de los encuentros interparlamentarios que hemos visto hasta ahora. Es un ámbito especializado, pero no por la temática, sino por el tipo de parlamentario que participa: los senadores⁰. Es un evento de vértice, pero no porque convoca sólo autoridades parlamentarias, sino porque reúne a una en particular: la que preside la Cámara Alta del órgano legislativo.

A primera vista da la impresión de que la Asociación de Senados de Europa fuera una manifestación del parlamentarismo internacional de asamblea. Su nombre puede conducir a esa apreciación inicial. Sin embargo, está lejos de ser una organización internacional de composición parlamentaria. No cuenta ni siquiera con una Secretaría permanente. Aunque adoptó el nombre de asociación y tiene unos estatutos, dicho espacio de participación internacional de los legisladores se inscribe dentro del parlamentarismo internacional de conferencia. Es una reunión itinerante sin estructura establecida. En este caso, sucede, paradójicamente, lo contrario de algunas instituciones parlamentarias internacionales que usan por nombre el de “conferencia” cuando en realidad son estructuras permanentes del parlamentarismo internacional⁰.

En la primera reunión que dio pie a creación de la Asociación de Senados de Europa participaron las Cortes Generales. A igual que otras Cámaras Legislativas con la misma función en otros parlamentos europeos, el Senado español fue convocado a participar por intermedio de su Presidente. Dado que en la constitución de dicho espacio de participación episódica, se optó por la adopción de un esquema de organización basado en la membresía, podría decirse que el Senado de España está entre los miembros fundadores de este evento. Tal esquema organizativo ha sido un elemento esencial en el funcionamiento así como en la continuidad de la Asociación de Senados de Europa. Es de los pocos eventos interparlamentarios internacionales que sin haber sido subrogados sus promotores iniciales ni

⁰ El espíritu y objetivo principal con el que nació la Asociación de Senados de Europa es muy claro: la promoción, el apoyo y el desarrollo del bicameralismo en el marco de la democracia parlamentaria. Véase: ASSOCIATION OF EUROPEAN SENATES: *Creation of the Association of European Senates*, Sénat, Paris, 2001.

⁰ Una experiencia similar es el caso de la Asociación de Senados, Asambleas Consultivas o Consejos Equivalentes en África y el Mundo Árabe: ASSECAA, por sus siglas en inglés. Dicha asociación fue establecida en 2002. Véase al respecto: KATSHENYE, Fanuel: “ASSECAA Urges Cooperation between African and Arab Countries”, en *Parliament Journal*, vol. 7, n. 3, 2009, pp. 16-18.

⁰ Nos estamos refiriendo a la Conferencia Parlamentaria del Mar Báltico, véase: VÄÄNÄNEN, Pentti y BOEDEKER, Mika (eds.): *Parliamentary Conference on Co-Operation in the Baltic Sea Area*, Kampin Valtimo, Helsinki, 1991; FASONE, Cristina: “The Baltic Sea Region as Laboratory for Inter-parliamentary Dialogue”, en COSTA, Olivier; DRI, Clarissa y STAVRIDIS, Stelios (eds.): *Parliamentary Dimension of Regionalization and Globalization: The role of Inter-parliamentary Institutions*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013, pp. 126-148.

haberse convertido en una asamblea parlamentaria internacional ha logrado persistir en el tiempo.

Hay enormes diferencias entre la Asociación de Senados de Europa y otros eventos interparlamentarios internacionales, incluso de vértice, que no han logrado mantener continuidad. Uno de estos, como hemos visto recientemente, fue la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos. A diferencia de este última, la Asociación de Senados de Europa no extiende una invitación con arreglo a un ámbito geográfico o geopolítico específico. Ésta convoca es a sus miembros. El que todos ellos sean (Senados) europeos es, más bien, un criterio sobre el que descansa la membresía. Esto se traduce en que hay elementos referenciales y de identidad más próximos que en el caso de otras cumbres interparlamentarias internacionales que congregan a legisladores de diversas latitudes del planeta.

La Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos, pese a que sus (países) participantes guardaban ciertos elementos de proximidad (histórica, cultural, lingüística) provenían de realidades políticas y económicas muy distintas. Era una reunión entre autoridades de órganos parlamentarios de países de dos continentes, donde, respectivamente, el mayor número pertenecía a la región menos desarrollada de América; la Latina, y el menor número a la región más desarrollada de Europa; la Occidental. Las posibilidades de que todos los países participantes contaran con las mismas condiciones institucionales para llevar adelante el desarrollo de este evento y contribuir en su mantenimiento eran menores que en el caso de la Asociación de Senados de Europa, cuya mayoría de miembros son los países más desarrollados de este continente (que cuentan con un senado).

Las Cortes Generales han podido participar en la Asociación de Senados de Europa no sólo porque son un órgano legislativo de un país europeo, sino, y más que todo, porque su estructura es bicameral; cuentan con un Senado. Es poco probable, para no decir que imposible, que otros países europeos, como por ejemplo, Grecia o Portugal, puedan ser convocados por dicha Asociación. Estos países tienen un parlamento unicameral. Ello se traduce en que hay un aspecto institucional de carácter interno de los países que limita objetivamente que sus legisladores puedan participar en este ámbito episódico internacional parlamentario: la existencia o no de una Cámara Alta dentro la estructura de su órgano legislativo. Este tipo de aspecto pone de manifiesto que no todos los parlamentarios están en igualdad de condiciones para participar en el plano internacional; ni siquiera en el caso de las autoridades de los parlamentos.

En los sistemas bicamerales, generalmente, la participación internacional que tienen las autoridades de los parlamentos responde al peso e importancia política que en tienen los respectivos órganos que conforman el poder legislativo. Aunque también es cierto que en algunas oportunidades esto responde al desarrollo institucional que ha tenido la gestión de las relaciones internacionales en cada una de las Cámaras. En el caso de España, como hemos visto, ha existido una mayor participación en actividades internacionales de las autoridades del Congreso de los Diputados. Si bien el Presidente del Senado no ha estado limitado a participar en otras cumbres interparlamentarias a la que asiste el Presidente del Congreso de los Diputados, la única actividad internacional que ha estado de forma exclusiva en manos del Senado ha sido la participación de su Presidente en la Asociación de Senados de Europa.

Como espacio de encuentro de un tipo muy específico de legisladores, la Asociación de Senados de Europa es un evento cerrado. A diferencia de otras reuniones donde participan por igual presidentes de cámaras de diputados y de senadores, a las reuniones anuales de dicha Asociación sólo asisten estos últimos. Esto hace que, por ejemplo, el Presidente del Congreso

de los Diputados si se vea limitado a participar, situación que no sucede con el Presidente del Senado en el caso de otras conferencias internacionales⁰. El criterio (externo) que define al sujeto participante de la Asociación de Senados de Europa establece una lógica discriminatoria en la convocatoria de las autoridades parlamentarias, cuestión que habitualmente está ausente en otras cumbres interparlamentarias.

La participación exclusiva del Senado español en las reuniones de la Asociación de Senados de Europa también se ha manifestado cuando a las Cortes Generales les ha correspondido servir como anfitrión de dichas reuniones. Éstas han sido una actividad internacional propia del Senado. En comparación con otros eventos internacionales que han realizado las Cortes Generales, donde la organización ha sido conjunta entre el Senado y el Congreso de los Diputados, los encuentros de la Asociación de Senados de Europa que han tenido lugar en Madrid han sido organizados en solitario por la Cámara Alta. La definición de los límites de un espacio participativo único en el plano internacional para cada una de las Cámaras ha comenzado dentro de las Cortes Generales por el lado del Senado. La habitual participación mixta de diputados y senadores españoles en las actividades internacionales desaparece en esta oportunidad.

La poca heterogeneidad que podría atribuírsele a las conferencias parlamentarias de vértice en cuanto a la no distinción de sus participantes por el tipo de órgano que presiden se acaba cuando se toma en cuenta la experiencia de la Asociación de Senados de Europa. La particularidad que introduce un evento dirigido en exclusivo a presidentes de Senados es posible que obedezca a un movimiento de auto-reafirmación de éstos dentro del parlamentarismo internacional de conferencia. Puede que tenga que ver con la búsqueda por un grupo de senadores y de sus instituciones de un espacio internacional propio frente a otros eventos parlamentarios internacionales caracterizados por un mayor predominio de aquellos legisladores que son diputados. Era de esperarse que la internacionalización de la institución parlamentaria no solo fuera cuestión de creación de espacios permanentes o episódicos de participación de los legisladores a favor de terceros, sino también de defensa de ellos mismos.

9.2.5 El Foro Parlamentario Iberoamericano

La evolución político-institucional de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno establecida en 1991⁰, ha conducido, entre otros aspectos, al desarrollo de cuatro dimensiones institucionales de apoyo a este evento diplomático que se realiza anualmente. Estas dimensiones son: la parlamentaria, la municipal, la cívica y la empresarial. Cada una de ellas tiene como máxima expresión un respectivo encuentro internacional que reúne, previo a la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, a figuras pertenecientes a estos diversos ámbitos estatales y sociales de los países iberoamericanos. En el caso de la dimensión parlamentaria, esta se constituyó en 2005 bajo el nombre de Foro Parlamentario Iberoamericano⁰. Este espacio de participación internacional de los legisladores ha mantenido una impecable continuidad desde su creación, aunque ello no significa que sólo

⁰ En las dos ediciones que ha tenido la conferencia en España, en ninguna ha participado, ni siquiera en calidad de invitado especial, el Presidente del Congreso de los Diputados, Véase: ASOCIACIÓN DE SENADOS EUROPEOS: *IV Reunión de la Asociación de Senados Europeos*, Senado, Madrid, 2003, pág. 9 y ss.

⁰ Véase: DEL ARENAL MOYÚA, Celestino: “Las cumbres iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización”, en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 40, 2005, pp. 57-72; HIRTS, Mónica y TORCHIARO, Luciana: “Las cumbres iberoamericanas: balance y perspectivas”, en DEL ARENAL MOYÚA, Celestino (coord.): *España y América Latina 200 años después de la Independencia: valoración y perspectivas*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 151-170; DEL VALLE GÁLVEZ, José Alejandro; GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada y ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel Ángel (coords.): *La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2013.

por este aspecto pueda llegar a convertirse a futuro en una institución del parlamentarismo internacional de asamblea.

La idea de una reunión parlamentaria internacional vinculada a la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno fue una iniciativa impulsada por varios órganos legislativos de los países participantes en dicha Conferencia, entre ellos las Cortes Generales⁰. De hecho, la primera edición del evento tuvo lugar en España, aunque no en la sede del Congreso de los Diputados ni en la del Senado. El Foro fue celebrado en Bilbao. No resulta extraño que en ciertas ocasiones las conferencias interparlamentarias se realicen en un lugar distinto a la sede del órgano legislativo que acoge la organización del evento. En el desarrollo de una conferencia como espacio participativo ningún aspecto de su estructuración es permanente ni está definido del todo. Puede darse el caso que en el transcurso de la organización de una conferencia parlamentaria su lugar de celebración cambie, incluso de país.

Las Cortes Generales aprovecharon que España acogería por primera vez la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno para poner en marcha la idea del Foro Parlamentario Iberoamericano. Si bien esta iniciativa, de un evento interparlamentario iberoamericano, tuvo como precedente a la entonces desaparecida Conferencia de Presidentes de Parlamentos Iberoamericanos, el Foro Parlamentario Iberoamericano es un ámbito de participación internacional de los legisladores cuyo origen y naturaleza es completamente distinto a su supuesto antecesor. Éste espacio episódico de participación parlamentaria internacional es una actividad regular de una organización intergubernamental; no de ninguna institución parlamentaria (nacional o internacional) en particular. Sus promotores iniciales fueron prácticamente subrogados con la inauguración del evento.

El Foro Parlamentario Iberoamericano nace en el marco de otro evento, pero de no de legisladores, sino de autoridades gubernamentales: la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Su origen no es autónomo, como sí fue el caso de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Iberoamericanos. Prueba de ello es que el Foro se realiza en el mismo país donde se celebrará la Cumbre y se hace, al menos, dos o tres semanas antes de la misma. Es decir, que su organización en términos de espaciales y temporales está determinada por el evento principal, la cual es la reunión de los mandatarios de los países de Iberoamérica. En realidad, el encuentro entre legisladores de estos países es una reunión secundaria. En el caso que determinadas circunstancias impidan su realización, ello no compromete la celebración de la Cumbre. Más bien, es muy posible que, de ocurrir, suceda lo contrario.

La posibilidad de que las Cortes Generales pudieran ser partícipes en la creación del Foro Parlamentario Iberoamericano respondió a la presencia de España como país miembro (fundador) de la Organización de Estados Iberoamericanos. Los Estados de esta organización son los participantes de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, institución encargada de organizar la Cumbre que reúne a los mandatarios de dichos Estados. De nuevo, nos encontramos con otro caso donde el impulso de las actividades internacionales por parte del Parlamento español tiene como escenario las acciones y relaciones precedentes realizadas por los órganos (naturales) de representación internacional del Estado. En gran

⁰ Los otros espacios de las tres dimensiones restantes son: el Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, el Encuentro Cívico Iberoamericano y el Encuentro Empresarial Iberoamericano. Además, en los últimos años se han venido constituyendo otra dimensión: la sindical. Muestra de ello ha sido la celebración del Encuentro Sindical Iberoamericano en 2010 en el marco de la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en Mar del Plata, Argentina.

⁰ Véase: CORTES GENERALES: *Foro Parlamentario Iberoamericano*, Secretaría General del Senado, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2006, en concreto, pág. 31.

medida, son estas relaciones preexistentes las que han abierto algunas ventanas de oportunidad para la promoción y desarrollo de actividades parlamentarias internacionales.

Aunque el Foro Parlamentario Iberoamericano fue un espacio ideado desde abajo (por un grupo de órganos legislativos), el hecho de que su materialización se concretara dentro de otro evento coordinado por una organización internacional acabó subrogando a promotores originales desde el principio. Tras la celebración de la primera edición del Foro, esta reunión pasó a ser una de las tantas actividades desarrolladas por la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, cuya Secretaría General, con sede en Madrid, es la que se encarga de gestionar junto con el órgano legislativo nacional del país donde tendrá lugar la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, la organización del Foro. No son los Parlamentos, como era en el caso de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Iberoamericanos, lo que definen los términos de referencia de encuentro, ni siquiera el temario del mismo.

Dentro de la amplia convocatoria que suponen cada año todas las actividades conexas a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, se encuentra la invitación que reciben las Cortes Generales para participar en el Foro Parlamentario Iberoamericano. En la docena de ediciones que lleva este evento, ha estado presente una delegación del Parlamento español⁰. Podría decirse que esta actividad forma parte de la agenda internacional anual que tiene el Congreso de los Diputados y el Senado, siendo necesario en cada ocasión que los órganos de dirección de ambas Cámaras definan el grupo de parlamentarios que asistirán al evento. En la mayoría de las veces, al menos, alguna autoridad de las Cortes Generales ha conformado la delegación que ha participado como huésped del Foro.

En cuanto evento que se ha desarrollado en el contexto de una cumbre presidencial, el Foro Parlamentario Iberoamericano puede dar la impresión de ser, por analogía, una reunión de presidentes de parlamentos. Sin embargo, este evento se ha perfilado más bien como un encuentro muy heterogéneo en lo que respecta a las características de los legisladores participantes. Aunque sus organizadores aspiran que el Foro sirva para reunir a las máximas autoridades de los órganos legislativos nacionales de los países iberoamericanos, dicho encuentro no es una conferencia interparlamentaria de vértice en sentido estricto. Una muestra de ello es que las declaraciones finales de ninguna de las reuniones del Foro realizados hasta los momentos están basadas en un pronunciamiento conjunto sólo de los presidentes de parlamentos que han asistido a las mismas.

La heterogeneidad de los sujetos participantes ha sido por mucho tiempo uno de los elementos más característicos del parlamentarismo internacional en todas sus diversas versiones. La singularidad que introducen algunas tendencias más recientes como la especialización y la *presidencialización* de las relaciones parlamentarias internacionales son rasgos muy puntales más que todo del parlamentarismo internacional de conferencia. Ello es razonable por la flexibilidad que introduce el hecho de que sus manifestaciones sean episódicas y poco estructuradas. No es el caso del parlamentarismo internacional de fraternidad, el cual es más estructurado y menos episódico. De esta otra forma de participación internacional de los legisladores nos ocupamos en el siguiente parte del trabajo.

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VIII Legislatura 2004-2008*, Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2011, pág. 1202.





CUARTA PARTE

EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE FRATERNIDAD Y LAS CORTES GENERALES

El movimiento de internacionalización de la institución parlamentaria también se ha desarrollado de manera bilateral; a partir del establecimiento de relaciones «de amistad» entre dos parlamentos. Paralelo a los espacios multilaterales de participación internacional de los legisladores, que constituyen el parlamentarismo internacional de asamblea y el de conferencia, existen algunas instituciones en el seno de los propios órganos legislativos a través de las cuales tienen lugar otras formas de participación internacional de sus miembros. Estas instancias representan lo que hemos definido como el *parlamentarismo internacional de fraternidad*. Su manifestación más conocida son los llamados grupos de amistad, pero existen otras expresiones colectivas, como los intergrupos parlamentarios. En esta parte del trabajo nos dedicamos al análisis de dichos espacios bilaterales intraparlamentarios así como a describir su realidad dentro de las Cortes Generales entre 1978 y 2011.

Los contactos individuales y las relaciones personales entre parlamentarios de dos países son tan antiguos como las primeras conferencias y asambleas parlamentarias internacionales, surgidas en el siglo XIX⁰. Muchas de éstas estuvieron precedidas por dichas relaciones de amistad entre legisladores. Sin embargo, lo que denominamos parlamentarismo internacional de fraternidad es principalmente un fenómeno de asociacionismo no partidista que comenzó dentro de algunos órganos legislativos nacionales ya entrado el siglo XX⁰. En otras palabras, un movimiento asociativo de parlamentarios para realizar ciertas actividades internacionales con arreglo a asuntos circunscritos a otro país en particular. Desde entonces, este fenómeno se ha desarrollado, pasando de forma inadvertida dentro de la doctrina sobre parlamentos⁰.

En el caso del parlamentarismo español, los primeros grupos de amistad se constituyeron en los tiempos de las Cortes franquistas⁰. Éstos fueron una manera más de enfrentar el aislacionismo internacional del régimen. Pero también dichas agrupaciones de los entonces Procuradores de las Cortes Españolas fueron el antecedente de una actividad internacional que después tomaría mucha fuerza durante la democracia. De hecho, el auge de este movimiento asociativo de legisladores dentro de las Cortes Generales ha sido un fenómeno característico de la etapa democrática. La auténtica proliferación de estos grupos comenzó tras la consolidación de la democracia, especialmente, en los años de la década de 1990 y con un imparable crecimiento durante la primera década del siglo XXI. No obstante, en las últimas dos Legislaturas dichos grupos han sufrido una considerable mengua, aunque la inclinación de

⁰ Véase: *The Arbitrator: A Journal, Established to Promote the Principles of Workmen's Peace Association*, n. 8, London, septiembre, 1872, pág. 8, donde se publicaba la primera correspondencia entre Frederick Passy y W. Randal Cremer, quienes serían los futuros fundadores de la Unión Interparlamentaria en 1889.

⁰ Véase al respecto: PASZTOR, Maria: "Un lobby en voie d'affaiblissement. L'activité du groupe franco-polonais à l'Assemblée nationale (1921-1936)", en *Revue d'Histoire Contemporaine*, n. 1, pp. 53-58.

⁰ Los pocos estudios que existen al respecto son, en su mayoría, sobre el fenómeno de los "inter-party committess" o los "all-party groups" en el Parlamento Británico, véase: RICHARDS, Peter: *Parliament and Foreign Affairs*, George Allen & Unwin, London, 1967, pág. 133; CARSTAIRS, Charles y WARE, Richard (eds.): *Parliament and international relations*, Open University Press, 1991, en especial, el trabajo de LEE, Michael: "Behind the scenes in the House of Commons", pp. 49-71.

⁰ En agosto de 1959, el entonces Secretario General de las Cortes, Manuel Fraga Iribarne, informaba al Parlamento turco que: "La embajada de Turquía nos ha informado, por intermedio de nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores, de la creación de un Grupo de Interparlamentario de Amistad España-Portugal-Turquía. Me es muy grato informarle que igualmente se ha constituido en nuestras Cortes españolas un Grupo de Amistad Hispano-Turca...", ARCHIVO CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Serie Interparlamentaria*, "Creación del grupo interparlamentario de amistad España-Portugal-Turquía", año 1959: legajo: 9, n. 2/6.

algunos parlamentarios a conformar colectivos para fines internacionales continua siendo una realidad imparable en la actualidad.

La tendencia de los legisladores a agruparse para desarrollar cualquier actividad ha sido, desde un principio, una práctica natural dentro de los parlamentos. Las ideologías y su expresión a través de los partidos políticos han sido el principal referente para la construcción de criterios de identidad política así como de alteridad que han, respectivamente, reunido y separado a los parlamentarios dentro de los órganos legislativos. Ello ha estado detrás de la formación de los denominados grupos parlamentarios, los cuales han sido objeto de innumerables estudios⁰. No obstante, en los parlamentos también se constituyen de forma permanente o eventual otras formas asociativas, como las comisiones parlamentarias o las *congressional hearings*, que muestran la particular organización y división del trabajo que asumen los órganos legislativos. Estas últimas formas asociativas, por lo general, tienen una composición más plural en cuanto a la afiliación partidista u orientación política de sus miembros⁰.

Siguiendo dicha tradición asociativa intraparlamentaria, en muchos órganos legislativos alrededor del mundo se han constituido desde hace un siglo ciertas agrupaciones de legisladores orientadas por una diversidad de asuntos; algunos de ellos de evidente perfil internacional. Dependiendo de la cultura política de cada país, estas agrupaciones se han denominado como: “*all-party parliamentary group*”, “grupo de amistad”, “*congressional caucus*”, “intergrupo parlamentario”, “*groupe d’études*”, “*inter-party parliamentary group*”, “liga parlamentaria”, “*congressional member organizations*”. Pero más allá de su nombre, a todos estos grupos los ha caracterizado que son iniciativas particulares que surgen del interés de algunos parlamentarios y que son colectivos integrados por legisladores de diversos partidos políticos, sin que a veces cuente el peso que tienen los mismos en la cámara.

La razón esencial que fundamenta la constitución de estos colectivos intraparlamentarios de legisladores reside en una cuestión de simpatía, preocupación o interés hacia el asunto que abordan. Ello significa que, en gran medida, el asunto es externo al grupo. Éste establece una relación positiva con el mismo; no en contra. En el caso de los grupos que se constituyen por oposición a determinado tema, como por ejemplo, el Grupo Anti-Corrupción en el Parlamento británico, hay siempre, lógicamente, un lado contrario del asunto con el que la agrupación está a favor; en este ejemplo en concreto, es la lucha contra la corrupción⁰. Dado que la causa es externa, lo que congrega a los parlamentarios no responde, en principio, a la búsqueda de un beneficio propio o exclusivo como colectivo sino a una afición o interés por desarrollar una acción a favor de esa causa que los reúne. Aunque ello plantea interrogantes sobre los incentivos, que acarrea cualquier acción colectiva (supuestamente desinteresada), lo que

⁰ Sobre tema de los grupos parlamentarios, véase: HEIDAR, Knut y KOOLE, Ruud (eds.): *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors*, Routledge, London, 2000; FONDRAZ, Ludovic: *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Ve République*, Economica, Paris, 2000; CIANCIO, Adriana: *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè Editore, Milano, 2008. En el caso español, puede consultarse: PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989; MORALES ARROYO, José María: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990; GARCÍA GUERRERO, José Luis: *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

⁰ En torno al tema de las comisiones parlamentarias, véase, entre otros: MATTSON, Ingvar y STRØM, Kaare: “Parliamentary Committees”, en DÖRING, Herbert (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St. Martin’s Press, New York, 1995, pp. 249-307; LONGLEY, Lawrence y DAVISON, Roger (eds.): *The New Roles of Parliamentary Committees*, Frank Cass, New York, 1998.

⁰ Véase: HOUSE OF COMMONS: *The Extractive Industries*, Sixth Report of Session 2014-15, Business, Innovations and Skills Committee, London, 2015, pág. 31.

importa en este momento es definir el papel de algunos de estos grupos como espacios bilaterales de participación internacional de los legisladores.

El origen dentro de los parlamentos de agrupaciones de legisladores con un claro perfil internacional es muy variado. Algunos colectivos interpartidistas de diputados y senadores, como los grupos de amistad o los intergrupos parlamentarios, pueden ser producto de otras actividades previas de naturaleza internacional de corte bilateral que realizan los legisladores. Muchas veces los viajes oficiales de parlamentarios al extranjero que incluyen la visita a la sede del poder legislativo de otro país son el punto de partida para que algunos miembros de cualquiera de los dos órganos legislativos promuevan la constitución de ciertos espacios intraparlamentarios para establecer y gestionar las relaciones con el otro parlamento. Asimismo, la celebración periódica o eventual de algunos encuentros o cumbres interparlamentarias bilaterales de países que comparten fronteras o un pasado histórico pueden ser el germen de ámbitos intraparlamentarios más permanentes para el desarrollo entre ambos países de actividades internacionales por parte de sus respectivos legisladores.

Las relaciones que, por afinidad y simpatía, establecen los parlamentarios y los órganos legislativos con sus respectivos homólogos de otros países pueden desarrollarse a través de los espacios permanentes que representan los grupos de amistad. Pero también pueden darse mediante espacios ocasionales, como las visitas oficiales a órganos legislativos en el extranjero o la asistencia a reuniones interparlamentarias bilaterales. Como ámbitos institucionales del parlamentarismo internacional de fraternidad, todos estos espacios se encuentran interrelacionados; son interdependientes. En algunas oportunidades, como veremos más adelante, unos pueden ser los estadios iniciales de otros. Tal es el caso de ciertas reuniones interparlamentarias que dan paso a grupos de amistad interparlamentarios. En otros casos, unos son el marco para la promoción y desarrollo de los demás; como sucede con algunos viajes al exterior de los legisladores, los cuales forman parte de las actividades de cierto grupo de amistad o de algún intergrupo parlamentario de perfil internacional.

En la actualidad estos espacios para la participación internacional de los legisladores no son exclusivos de los parlamentos nacionales. Tanto la aparición de asambleas parlamentarias internacionales y de parlamentos regionales como el desarrollo y evolución de órganos legislativos sub-nacionales en Estados federales durante el siglo pasado ha conllevado a que los grupos de amistad, los intergrupos parlamentarios, las reuniones interparlamentarias y las visitas oficiales de los legisladores hayan sido reapropiados y recreados por dichas instituciones⁰. Ello podría llevar a pensar en un primer momento sobre lo inadecuado de establecer una separación entre el parlamentarismo internacional de asamblea y el de fraternidad si éste último también tiene lugar dentro de los ámbitos institucionales del primero. No obstante, hay, al menos, dos elementos que fundamentan esta separación: la raíz originaria del parlamentarismo internacional de fraternidad y el carácter bilateral que sólo éste posee.

El parlamentarismo internacional de fraternidad, en primer lugar, nació dentro de los órganos legislativos nacionales. Es, incluso, más antiguo que muchas de las instituciones parlamentarias internacionales y supranacionales que surgieron a partir de la segunda mitad

O Véase: VAQUER I FANÉS, Jordi: “España y el Sahara Occidental: la dimensión partidista”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n. 79-80, 2007, pp. 125-144, en concreto la pág. 135, donde se hace referencia a actividades del Intergrupo Parlamentario Paz para el Sahara del Parlamento de Andalucía. Sobre la existencia de grupos de amistad e intergrupos parlamentarios en asambleas parlamentarias internacionales y parlamentos regionales, consúltese: JONES, Lee: “Democratization and foreign policy in Southeast Asia: the case of the ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus”, en *Cambridge Review of International Affairs*, 2009, vol. 22, n. 3, pp. 387-406; GÁL, Kinga y HICKS, Davyth: “The European Parliament Intergroup for Traditional Minorities, National Communities and Languages, 2009-2014”, en *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 3, n. 3 y 4, 2010, pp. 236-250.

del siglo XX. Éstas instituciones lo que hicieron fue adoptarlo para el fomento de relaciones con cierto país en específico. En segundo lugar, lo más distintivo del parlamentarismo internacional de fraternidad con respecto a los demás tipos de parlamentarismos internacionales que hemos visto anteriormente es que este último está orientado a la construcción de relaciones bilaterales. Los legisladores no tienen la posibilidad de desarrollar el parlamentarismo internacional de fraternidad sin la existencia de un *alter ego* extranjero; en especial, de parlamentarios de otro país. Ello es una condición necesaria. Aunque en ciertos casos, el parlamentarismo internacional de fraternidad puede encerrar acciones de carácter unilateral (v.g. presentar una resolución parlamentaria en torno a la situación del Tíbet), esto es más propio del parlamentarismo internacional de solidaridad que abordamos en la quinta parte del trabajo.

El diálogo parlamentario internacional de carácter bilateral de los órganos legislativos se ha desarrollado durante décadas a través de cuatro escenarios: los grupos de amistad, los intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales, las reuniones interparlamentarias y las visitas oficiales de legisladores a otros países. Éstos han adquirido con el tiempo una gran institucionalidad en la mayoría de los casos, por lo que sería un tanto reduccionista calificarlos como simples actividades de perfil internacional. Todos suponen alguna especie de protocolo; de reglas más o menos establecidas y reconocidas. Sólo los viajes de parlamentarios al extranjero con motivo de visitar la sede del poder legislativo de otro país implican una serie de rutinas y procedimientos, prácticamente, estandarizados: son recibidos por las autoridades respectivas, firman un libro de visitas, se reúnen con representantes de los distintos grupos parlamentarios, ofrecen una rueda de prensa en las mismas instalaciones del parlamento que visitan, etc.

Lo que marca la diferencia entre los espacios bilaterales de diálogo parlamentario internacional que se constituyen dentro de los órganos legislativos es su diseño institucional. Algunos de estos espacios, como es el caso de los grupos de amistad y los intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales, tienen un carácter, principalmente, corporativo. En otras palabras, los mueve intereses de grupo. Mientras que otros espacios, como las reuniones interparlamentarias y las visitas oficiales de legisladores a otros países, presentan un perfil, básicamente, relacional. Es decir, se mueven por interacciones externas muy puntuales de los legisladores. Esta distinción va más allá de una cuestión de estructuras y formas organizativas; tiene que ver con las razones que fundamentan la constitución de estas instituciones así como con las restricciones o incentivos formales que condicionan su respectivo desarrollo dentro de los parlamentos. Puede que un determinado órgano legislativo, por distintos factores, no cuente con ningún intergrupo parlamentario sobre asuntos internacionales, pero tenga una gran cantidad de grupos de amistad parlamentarios. Ello es muy común en los parlamentos de los países de América Latina, como por el ejemplo el Congreso de México⁰.

El carácter corporativo o relacional que pueden adoptar las formas institucionales para el diálogo parlamentario internacional es un rasgo dominante; no exclusivo. Un grupo de amistad parlamentario, pese a tener un fuerte perfil corporativo, se maneja de modo relacional, especialmente hacia al exterior; con los actores y organizaciones externas al grupo. Asimismo, una visita oficial de legisladores a otro país, pese a responder a relaciones institucionales o a redes de contactos entre parlamentarios, puede tener en el fondo un interés de grupo. Los diversos espacios del parlamentarismo internacional de fraternidad tienen

⁰ Véase: TREJO, Elma y ÁLVAREZ, Margarita: *Estudios de los Grupos de Amistad en la H. Cámara de Diputados en México (LVIII y LIX Legislaturas)*, Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Mexicanos, México, D.F., 2007.

diseños institucionales muy flexibles que en su evolución no renuncian a los elementos primarios que posibilitaron su desarrollo definitivo ni tampoco pierden la oportunidad de trascender los límites de su estructura básica.

El que los distintos espacios bilaterales de participación parlamentaria internacional siempre terminen intercambiándose algunos rasgos sin que ello afecte su condición principal tiene que ver con la lógica incremental de construcción de estos espacios, la cual es, en gran medida, teleológica. En muchos casos, aquellos espacios que acaban constituyéndose como agrupaciones, con claros fines corporativos, como, por ejemplo, un intergrupo parlamentario, comienzan por el contacto y las relaciones de algunos legisladores con representantes de la sociedad civil involucrados en el asunto que motivó la creación del grupo. El avance en estas relaciones tienen muchas veces como siguiente paso la iniciativa de construir un colectivo dentro del parlamento que canalice de manera consistente ese esquema de relaciones previas. Los contactos eventuales y redes virtuales iniciales pasan a tener una dimensión corporativa; de grupo permanente.

La transición que pueden experimentar los mayoría de los espacios bilaterales de participación parlamentaria internacional hacia otros estadios (superiores) no sólo incide en su estructura, también afecta su temporalidad; su existencia temporal. Estos espacios, de la misma manera que pueden catalogarse como corporativos o relacionales por su origen y organización, también pueden clasificarse de acuerdo a su duración en el tiempo. Las formas institucionales bilaterales para el diálogo parlamentario internacional pueden ser permanentes (al menos, durante un período legislativo para un grupo de amistad) o episódicas (máximo, lo que dura la visita a un órgano legislativo de una delegación extranjera de parlamentarios). Este es un elemento exclusivo de cada una de ellas.

La naturaleza permanente o episódica de los ámbitos institucionales del parlamentarismo internacional de fraternidad es el aspecto más característico que los separa. A diferencia de los rasgos corporativos o relacionales que en un determinado momento pueden intercambiarse, respectivamente, los grupos de amistad, los intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales, las reuniones interparlamentarias y las visitas oficiales de legisladores a otros países, la dimensión temporal de cada uno de estos espacios participativos sí es un elemento que marca una profunda distinción entre ellos. Considerando dicha distinción, esta parte del trabajo se encuentra organizada en tres capítulos. En el primero se definen los distintos espacios bilaterales del parlamentarismo internacional. En el segundo se realiza un análisis del proceso de formalización institucional de los espacios bilaterales permanentes de participación internacional de los legisladores creados dentro de las Cortes Generales. En el tercero se estudia dicho proceso de institucionalización formal pero en el caso de aquellos espacios de carácter eventual que existen en el Parlamento español.



CAPÍTULO 10. LAS INSTITUCIONES BILATERALES DE PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE LOS LEGISLADORES

El movimiento de internacionalización de la institución parlamentaria después de haber seguido desde el principio una trayectoria de abajo hacia arriba empezó a proyectar, justo a comienzos del siglo XX, una segunda tendencia que puede considerarse inversa. Es decir, de arriba hacia abajo. Tras la transposición inicial de las instituciones parlamentarias en el plano internacional, le tocó el turno a los órganos legislativos nacionales de promover en su interior ciertos espacios para la participación internacional de sus miembros. Celebradas algunas conferencias parlamentarias internacionales a finales del siglo XIX y creadas las primeras instituciones parlamentarias, los legisladores empezaron a trasladar la experiencia internacional que iban acumulando dentro de estos espacios multilaterales dentro de sus parlamentos.

Desde los viajes al extranjero y las visitas a otros parlamentos hasta la conformación de los iniciales colectivos interparlamentarios con fines internacionales dentro de las cámaras, (v.g. los Grupos nacionales de la UIP), se cuentan entre las múltiples prácticas que fueron conociendo los parlamentarios en el marco de su participación en las primeras conferencias internacionales y asambleas parlamentarias internacionales. Dichas prácticas sirvieron de orientación para el desarrollo posterior de otros espacios participativos que algunos parlamentarios, por iniciativa propia, empezaron a construir dentro de sus respectivos órganos legislativos. La experiencia internacional que fueron adquiriendo ciertos legisladores empezó a ser replicada en casa. Ello no entorpecería en el funcionamiento regular de la institución legislativa.

Los otros espacios para la actividad internacional que comenzaron a crearse dentro de algunos parlamentos a inicios del siglo XX fueron, principalmente, agrupaciones informales de legisladores que tenían como objetivos establecer y mantener relaciones directas con parlamentarios de otro país en particular. Estos espacios tenían una orientación distinta a los pioneros grupos nacionales que pertenecían a una asamblea parlamentaria internacional o a las delegaciones de legisladores que se constituían con miras a asistir a una conferencia parlamentaria internacional. A diferencia de estos últimos, las nuevas agrupaciones eran más autónomas en cuanto a que no respondían a ninguna organización internacional ni tampoco a ningún evento externo y lo más importante aún: estos colectivos estaban dirigidos a fomentar las relaciones con miembros de otro parlamento y no con instituciones parlamentarias internacionales.

Los espacios bilaterales de participación internacional de los legisladores no son un hecho reciente. Han sido desde hace cien años una realidad en muchos parlamentos. Sin embargo, se ha tratado de un fenómeno muy poco documentado, que apenas ha comenzado a conocerse en las últimas dos décadas. Gran parte de la difusión actual de estos espacios es obra de los estudios que han trasladado el concepto de diplomacia parlamentaria al ámbito de los órganos legislativos, los cuales han señalado a los grupos de amistad, que conforman los parlamentarios, como una de sus manifestaciones más novedosas. Contrario al supuesto carácter innovador que la mayoría de los escritos le atribuyen a dichos colectivos, en este capítulo se definen las distintas formas institucionales que tradicionalmente han constituido y empleado los legisladores para desarrollar actividades bilaterales de diálogo parlamentario internacional.

El origen dentro de los parlamentos de espacios institucionales permanentes o episódicos para realizar actividades internacionales de amistad y colaboración tiene, al menos, dos trayectorias muy distintas. Una externa a los órganos legislativos y otra muy propia de éstos. A diferencia del parlamentarismo internacional de asamblea y el de conferencia, el parlamentarismo internacional de fraternidad no siempre tiene un origen parlamentario. Aunque su escenario sean los órganos legislativos, los ámbitos institucionales del parlamentarismo internacional de fraternidad son también promovidos por actores no parlamentarios y no estatales. Mientras algunos espacios, como las visitas parlamentarias oficiales a otros países o las reuniones interparlamentarias bilaterales, tienen una raíz claramente estatal y parlamentaria, la creación de otros espacios, como los grupos de amistad, puede ser inducida desde afuera de la institución por organizaciones de la sociedad civil o por corporaciones privadas.

La existencia de dos fuentes distintas en la construcción de los espacios de participación bilateral de los legisladores en el ámbito internacional no es lo único que caracteriza a dichos espacios. El que unos tengan un origen parlamentario y los otros tengan un origen privado o público no estatal conlleva un conjunto de implicaciones en cuanto a sus respectivos modos de funcionamiento. Es lógico que aquellos de raíz parlamentaria se comporten de forma diferente a aquellos de raíz no parlamentaria. Ello es producto de los factores que orientan la participación internacional de los parlamentarios. En el primer caso, es su relación con los parlamentos e instituciones oficiales de otros países. En el segundo, es su vinculación con organizaciones (nacionales o transnacionales) de la sociedad civil. A partir de tener en cuenta esta variable, el capítulo aborda por separado los diversos espacios bilaterales del parlamentarismo internacional, comenzado por los que tienen un carácter permanente.

10.1 LOS ESPACIOS BILATERALES PERMANENTES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL

El desarrollo por los legisladores de estructuras asociativas permanentes para la realización de actividades internacionales, como los grupos de amistad, podría decirse que es una estrategia de poca originalidad e inventiva; es más bien una recreación de formas organizativas previas que ya existían en los parlamentos. Dentro del movimiento de internacionalización de la institución parlamentaria que comenzó a finales del siglo XIX, los tradicionales grupos parlamentarios fueron los que sirvieron como principales referentes para la creación de las delegaciones permanentes de los órganos legislativos en las instituciones parlamentarias internacionales. Estas delegaciones o “grupos nacionales” se convertirían después en el modelo de otras agrupaciones de legisladores con fines internacionales dentro de los parlamentos.

La transposición internacional de las estructuras y prácticas del parlamentarismo tuvo su retorno al ámbito de los órganos legislativos nacionales en las primeras décadas del siglo XX. Esto supuso otra transposición: el parlamentarismo internacional se metió dentro de los parlamentos nacionales. Éste empezó a hacerse dentro de estas instituciones estatales y no solamente fuera; en las asambleas parlamentarias internacionales. Ello se convirtió poco a poco en una actividad regular de muchos parlamentos. Dentro de éstos se empezaron a crear agrupaciones de legisladores con fines internacionales. A pesar de lo tradicional que son dichos colectivos, la mayoría de los autores que utilizan el concepto de diplomacia parlamentaria para definir las actividades internacionales de los órganos legislativos hablan con una exagerada originalidad de los grupos de amistad como estructuras asociativas que en el interior de los parlamentos crean los diputados y senadores para participar en el plano

internacional. Ninguna de estas estructuras es de factura reciente, son formas organizativas antiguas; con un largo historial.

Dentro de los parlamentos, las formas organizativas más comunes que, a lo largo de la historia, han desarrollado los legisladores para realizar actividades internacionales han sido los grupos de amistad y los intergrupos parlamentarios. Aunque en términos generales, estos dos tipos de estructuras asociativas podrían considerarse agrupaciones parlamentarias de amistad, las mismas tienen un origen y funcionamiento muy distinto. En esta primera sección del capítulo se analiza el surgimiento de estas agrupaciones así como sus principales características sin que ello suponga entrar a valorar las razones que inducen a su conformación ni la función que algunos de estos grupos pueden ejercer como parte de una estructura de representación de intereses particulares; ajenos a los parlamentos. Cualquier debate sobre el latente o manifiesto carácter neocorporativo que pueden tener los colectivos de legisladores para la participación internacional pasa primero por precisar sus rasgos fundamentales.

La escasísima literatura existente sobre algunas agrupaciones de legisladores que se constituyen dentro de los parlamentos –en cierta medida, al margen de las funciones típicas de la institución- ha resaltado la naturaleza plural de estas formaciones⁰. Dichos escritos las han definido como colectivos que operan de manera distinta a los tradicionales grupos parlamentarios que crean, respectivamente, los partidos políticos en las cámaras. Estas agrupaciones no partidistas se orientan, más bien, por criterios funcionales, como establecer relaciones con parlamentos de otros países o realizar análisis sobre determinadas situaciones nacionales o internacionales. El tiempo de vida de estos colectivos parlamentarios es muy impreciso, ya que va depender tanto del esfuerzo de sus promotores como de los objetivos que persiguen.

En la actualidad, las actividades internacionales de cualquier agrupación de legisladores creada dentro de un parlamento no son suficientes para definir los ámbitos del parlamentarismo internacional de fraternidad. Dentro de algunos órganos legislativos, existen colectivos de parlamentarios formados en torno a cuestiones tan específicas y locales, que pese a ello éstas no dejan de tener una cierta raíz o dimensión internacional. Un ejemplo de esto es el Intergrupo Parlamentario de Apoyo a la Bicicleta en el Parlamento de Cataluña, cuyo origen responde en parte a la existencia de una agenda transnacional y supranacional de movilidad urbana sostenible⁰. En vista de ello, son los contactos de estos colectivos con instituciones, principalmente estatales y públicas, de otros países así como el tipo de relaciones que se establecen con éstas lo que viene a determinar principalmente cuando estamos en presencia de un grupo de amistad interparlamentario.

O Véase: PONTIER, Jean-Marie: “Les intergroupes parlementaires”, en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 97, 1981, pp. 1163-1190; DUTOIT, Laurent: “L'influence au sein du Parlement européen: les intergroupes”, en *Politique Européenne*, vol. 1, n. 9, 2003, pp. 123-142. En España, el único trabajo que ha abordado en concreto el fenómeno ha sido el de TOMÁS MALLÉN, Beatriz: “Una aproximación multinivel a los intergrupos parlamentarios”, en AA.VV: *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Volumen III, Universitas, Madrid, 2012, pp. 2855-2873. A parte de este estudio, algunas referencias muy puntuales sobre el tema de los intergrupos parlamentarios en el Parlamento Europeo se encuentran en: MORATA, Francesc: *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 1988, pág. 204 y ss.

O PARLAMENTO DE CATALUÑA: *Intergrupo de Apoyo a la Bicicleta: El impulso del uso de la bicicleta como medio sostenible de movilidad urbana e interurbana*, Publicaciones del Parlamento de Cataluña, Departamento de Ediciones, Barcelona, 2009.

10.1.1 Los grupos de amistad interparlamentarios

Los legisladores han transcendido las barreras partidistas con la conformación dentro de los parlamentos de una serie de colectivos para desarrollar actividades no vinculadas directamente con su labor parlamentaria regular. Estas actividades pueden tener un perfil nacional o internacional, pero a todas las reúne el hecho de estar orientadas al desarrollo de relaciones de apoyo a una entidad o realidad externa por las que los parlamentarios guardan cierto interés y sensibilidad. Estos son los llamados grupos de amistad, los cuales presentan ciertas variantes cuando se trata de aquellos que tienen un carácter internacional. Es por ello que en este trabajo optamos por hablar de grupos de amistad interparlamentarios para distinguirlos de otras agrupaciones que también conforman los legisladores para relacionarse con actores no parlamentarios (nacionales o internacionales) o que se basan en relaciones muy generales con un determinado país.

La creación dentro de los parlamentos de colectivos permanentes de legisladores orientados a establecer relaciones cordiales con sus homólogos de otro país ha sido originalmente un proceso de recreación parlamentaria de una de las formas tradicionales (de diplomacia) que ha empleado la rama ejecutiva de un Estado para alcanzar y conducir un clima pacífico de convivencia y entendimiento con otros Estados: los tratados de paz y amistad. Del mismo modo que los gobiernos han suscrito estos pactos, los órganos legislativos, dentro de sus limitaciones formales en el ámbito de la política exterior, han parlamentarizado la forma de promover vínculos entre ellos sin que esto suponga un inconveniente para dicha política. Esto lo han hecho los legisladores valiéndose de una de las estructuras que han usado comúnmente para organizar su actividad en la cámara: los grupos parlamentarios.

El origen de los primeros grupos de amistad interparlamentarios se remonta a los días previos a la firma de los Acuerdos de Locarno en 1925, cuando un grupo de legisladores franceses, en medio de las negociaciones de los representantes diplomáticos, crean un grupo parlamentario franco-polaco⁰. Fue una medida de los grupos de izquierda y derecha en el Parlamento francés para apoyar la posición de Polonia en las negociaciones. Esta iniciativa tuvo igual respuesta de este país, cuyo órgano legislativo constituyó el grupo parlamentario polaco-francés⁰. Desde una dimensión parlamentaria, estos grupos de legisladores abrían, de forma paralela y complementaria, una línea de acercamiento entre ambos países en el marco de las relaciones de paz y amistad que los respectivos ministros de exteriores trataban de establecer mediante instrumentos jurídicos que comprometerían internacionalmente a las partes.

La creación de grupos de amistad interparlamentarios fue notable durante la primera mitad del siglo XX en países como Francia y Gran Bretaña⁰, llegando el fenómeno hasta los

O DESSBERG, Frédéric: *Le triangle impossible: Les relations franco-soviétiques et le facteur polonais dans les questions de sécurité en Europe (1924-1935)*, Peter Lang, Bruxelles, 2009, pág. 127

O NOWAK, Julian Ignacy: *Le voyage des parlementaires polonais en France, février-mars 1927*, Édition du groupe parlementaire franco-polonais, Paris, 1929.

O En 1932, un periódico francés de la época, el *L'Ouest-Éclair*, reseñaba como un acontecimiento parlamentario importante que: "Un certain nombre de parlementaires, sénateurs et députés, ont pensé que l'importance des questions d'ordre économique et d'ordre politique qui intéressent à la fois la Grande-Bretagne et la France justifiait la création, dans le Parlement, d'un Comité franco-britannique. Cette idée a trouvé son écho en Angleterre, où un groupement parlementaire s'est tout constitué tout récemment, sous la présidence de Sir Robert Horne. Le moment paraît donc venu de créer ici un Comité semblable, groupant des membres de deux Assemblées". Véase la edición de Nantes del *L'Ouest-Éclair*, n. 13162, del 19 de noviembre de 1932: "Echos Parlementaires. Un intergroupe franco-britannique", pág. 3.

EE.UU.⁰. Tras las dos guerras mundiales, el incremento de estas agrupaciones de legisladores continuó de forma progresiva, incluso entre países cuyos parlamentos no eran en ambos casos electos democráticamente⁰. En algunos parlamentos, el aumento de estos colectivos obligó a su regulación por los órganos de dirección⁰. Más allá de esto, la única novedad que han experimentado los grupos de amistad interparlamentarios ha sido una mayor proliferación a nivel mundial desde comienzos del siglo XXI. Estos grupos se han convertido en un rasgo común de los órganos legislativos en la actualidad, pero sin que ello haya supuesto el establecimiento de una relación formal en el plano organizativo con algunas de las funciones básicas de los parlamentos.

Los grupos de amistad interparlamentarios han estado fuertemente vinculados a las relaciones diplomáticas que existen entre dos países. Han sido muy pocos los casos donde la creación de estos grupos ha precedido al establecimiento de relaciones entre dos Estados por sus respectivos órganos de representación internacional. Sin embargo, ello no significa que los grupos de amistad interparlamentarios se originen automáticamente cada vez que el Estado suscribe un tratado de paz, de cooperación o de amistad con otro Estado. Dichas relaciones diplomáticas son, más bien, una condición necesaria. Lo que hacen los legisladores de uno o de ambos Estados es construir dentro de ese marco previo de relaciones un circuito de comunicación y diálogo con los parlamentarios del otro mediante la conformación de una agrupación que sigue el espíritu de entendimiento y cooperación marcada por los acuerdos internacionales (preexistentes) entre los dos países.

Los legisladores lo que hacen con la conformación de grupos de amistad interparlamentarios es seguir un camino ya marcado por los órganos de representación exterior. Pero no lo hacen ni para desplazar a éstos últimos, ni tampoco para encabezar un movimiento de vanguardia en el plano de las relaciones internacionales. La internacionalización del parlamentarismo en nada ha sido autónoma. Los grupos parlamentarios que establecen los legisladores para relacionarse con sus pares de otro país son de amistad porque la misma ha sido iniciada y fomentada previamente por aquellos agentes encargados de las relaciones entre los Estados: los diplomáticos. Los legisladores constituyen sus agrupaciones de amistad con el parlamento de otro país porque esas relaciones de amistad ya existen en un nivel estrictamente diplomático. Sin estas relaciones previas no tendrían cabida los grupos de amistad interparlamentarios; a lo sumo podrían constituirse intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales, como veremos más adelante.

La prolongación a nivel parlamentario del fomento de relaciones fraternas entre dos países por parte de los grupos de amistad interparlamentarios no otorga a estos colectivos el dominio exclusivo sobre esta actividad internacional dentro de los órganos legislativos. Dentro de los parlamentos, también cabe la posibilidad de que existan, únicamente o en paralelo, agrupaciones de legisladores con una orientación muy general en cuanto al vínculo que desarrollan con el país a que está enfocada la agrupación. Son simples grupos parlamentarios de amistad de países, sin ningún perfil interparlamentario. Puede que en algunos casos, estos grupos constituyan el estadio inicial de futuras agrupaciones

0 ELLIS, Sylvia: *Historical Dictionary of Anglo-American Relations*, Scarecrow Press, Lanham, 2009, pág. 66.

0 BERGER, Stefan y LAPORTE, Norman: *Friendly Enemies: Britain and GDR, 1949-1990*, Berghahn Books, Oxford, 2010, pág. 130 y ss.; MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio: "Las relaciones hispano-francesas entre 1948 y 1952", en ETIENVRE, Jean-Pierre (ed.): *España, Francia y la Comunidad Europea*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Casa de Velázquez, Madrid, 1989, págs. 154 y 155.

0 AMIOT, Paul: "Friendship Groups: Introductory Notes for the Topical Discussion", en *Constitutional and Parliamentary Information*, n. 143, 1984, pp. 111-120.

interparlamentarias, pero la carencia durante esa etapa de un contacto recíproco con el órgano legislativo del país sobre el que se fundan los acerca más a ser colectivos parlamentarios de intereses hacia un país en específico que a un espacio de dialogo internacional entre legisladores.

El establecimiento de relaciones permanentes entre los parlamentarios de los órganos legislativos de dos países es el elemento esencial que caracteriza la creación de los grupos de amistad interparlamentarios. El profesor Jean-Marie Pontier, de la Universidad de Provenza, fue el primero en identificar dicha característica. Según Pontier, dentro de los órganos legislativos es posible distinguir la aparición desde principios del siglo XX de tres tipos de intergrupos parlamentarios: los grupos de amistad interparlamentarios, los grupos de estudios y los grupos amistad con actores no parlamentarios. Señala este autor que, de estos tres tipos de colectivos, sólo los grupos de amistad interparlamentarios están “...destinés à permettre l’établissement de relations amicales avec les parlementaires d’autres pays.”⁰

En el marco de las relaciones de amistad que los miembros de una gran cantidad de órganos legislativos en el mundo han venido desarrollando hacia otros países es posible entonces hacer una distinción entre los *grupos de amistad parlamentarios* y *grupos de amistad interparlamentarios*. La distinción no es un simple juego de palabras; entraña un aspecto muy relevante: el núcleo de la relación. Dando por descontado que los dos tipos de colectivos están conformados por legisladores, hay una diferencia fundamental entre ellos. Los *grupos de amistad parlamentarios* son expresión de un movimiento asociativo de legisladores de un determinado parlamento a favor del acercamiento hacia las instituciones estatales y de la sociedad civil de otro país sin necesidad de que por parte del órgano legislativo de dicho país haya una respuesta similar. Se trata de una acción unilateral para impulsar relaciones bilaterales de distinta índole.

Los *grupos de amistad interparlamentarios*, en cambio, son el resultado final de un proceso de asociación entre los parlamentos de dos países. La iniciativa puede nacer de forma simultánea, cuando legisladores de dos órganos legislativos deciden al mismo tiempo constituir en su respectiva institución un colectivo para establecer relaciones directas de diálogo y cooperación. Los grupos de amistad interparlamentarios también surgen como una medida de reciprocidad del órgano legislativo de un país de constituir una agrupación de legisladores en vista de que en el parlamento de otro país ya previamente hay establecido un colectivo con el cual puede relacionarse. Mientras no exista esa relación bilateral entre agrupaciones de ambas instituciones, los grupos de amistad que se formen dentro de los órganos legislativos seguirán siendo sólo parlamentarios; no interparlamentarios.

La condición interparlamentaria que puede alcanzar un grupo de amistad es el máximo estadio de evolución institucional de dichos colectivos. Este aspecto ha sido destacado por la profesora García-Escudero cuando señala que estos grupos: “son una forma evolucionada... se trata de la institucionalización de los encuentros parlamentarios bilaterales, dotándolos de una continuidad en el tiempo, de una periodicidad en sus reuniones y de un contenido de estudio e intercambio mutuo en la celebración de éstas”⁰. Ello supone una actividad sistemática, estructurada, de interacción entre los legisladores que conforman ambos grupos. Dicha actividad pierde sus formas si en un momento determinado desaparece una de las

0 PONTIER, Jean-Marie: “Le rôle, des intergroupes au Parlement français”, en *Revue française de science politique*, année 32, n. 4-5, 1982, pp. 810-836.

0 GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “Diplomacia y cooperación parlamentarias: las Cortes Generales”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 18, 2008, pág. 10.

contrapartes de la relación. La no renovación de un grupo de amistad interparlamentario entre una legislatura y otra significa la pérdida de esas actividades permanentes de intercambio.

Los grupos de amistad así como pueden llegar a alcanzar la categoría de interparlamentarios o nacer con esta cualidad, también pueden perderla en algún momento. Dicha condición no es definitiva. La eliminación de cualquiera de los dos colectivos de legisladores retrotrae automáticamente al otro a la categoría de grupo de amistad parlamentario. Aunque pueda perderse el espacio institucional permanente para las relaciones entre dos órganos legislativos ello no implica que desaparezcan del todo las posibilidades de los parlamentarios de seguirse relacionando con las instituciones del país a que está enfocado el grupo. Pero dichas relaciones ya no estarán marcadas por lo estrictamente parlamentario. Es aquí donde los colectivos de legisladores pueden verse orientados por un sinfín de intereses en el desarrollo de sus relaciones con el país sobre el que descansa la razón del ser de la agrupación.

Existe una gran diferencia entre una agrupación de legisladores de un parlamento que tiene como base de sus actividades internacionales a otra agrupación de similares características en el órgano legislativo de otro país a un colectivo de parlamentarios cuyo único referente es una nación en general. Esto último supone un esquema de relación muy universal, por no decir difuso y ambiguo. Los grupos de amistad parlamentarios se distinguen únicamente por una delimitación geográfica; corresponden a un país en específico, aunque también pueden serlo de una región, como sucede en el caso del Parlamento Alemán (el *Bundestag*), donde la mayoría de estos grupos se encuentra organizados por áreas geográficas (v.g. el Grupo Parlamentario de Amistad para las relaciones con los Estados de América Central). No es la existencia de algún vínculo con el órgano legislativo de otro país lo que define a dichos grupos.

La noción de país o de región geográfica como objeto de amistad de un colectivo de parlamentarios de otra nación expresa una dimensión muy amplia en cuanto a las actividades internacionales que éstos podrían sentirse inclinados a realizar. Desde mantener una relación distante o cercana con las autoridades de ese país por razones ideológicas hasta apoyar acciones de ciertos grupos sociales y políticos dentro del mismo. Aunque muchas de estas actividades no lleguen a comprometer las relaciones entre los Estados, responde a los intereses particulares que orientan la actividad del grupo, en algunas ocasiones marcados por aquellos legisladores que están al frente de la coordinación del colectivo. Los grupos parlamentarios de amistad, por más que en un futuro puedan convertirse en interparlamentarios, no dejan de ser espacios que se constituyen inicialmente por voluntad de algunos legisladores, los cuales tienen algún interés particular en su conformación.

La iniciativa de ciertos legisladores de conformar grupos de amistad no sólo es ajena muchas veces a la esfera de lo interparlamentario también puede excluir la dimensión país. Los Estados y sus respectivos órganos legislativos no son el único referente del parlamentarismo internacional de fraternidad. Los legisladores también han venido desarrollando actividades de apoyo internacional a causas políticas y sociales tanto universales como particulares mediante la constitución dentro de los parlamentos de otros colectivos. Estas últimas agrupaciones con fines internacionales son un género particular que ha derivado de la expansión de algunas formas asociativas tradicionales que de manera informal ya existían en los parlamentos, pero que antes sólo alcanzaban a tener un carácter doméstico y a estar vinculadas a intereses locales de algunos sectores de la sociedad civil. Nos estamos refiriendo a los intergrupos parlamentarios.

10.1.2 Los intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales

Los espacios bilaterales permanentes del parlamentarismo internacional dentro los órganos legislativos tienen también una importante representación en otros colectivos de legisladores cuya actividad presenta un claro perfil internacional. Aunque la actividad de dichos colectivos no se encuentra enfocada hacia un país en particular ni mucho menos hacia el parlamento de éste sus dimensiones trascienden directamente el ámbito doméstico. A estas agrupaciones optamos por denominarlas como *intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales* para distinguirlas tanto de los grupos de amistad interparlamentarios y de los grupos de amistad de países como de otros intergrupos parlamentarios fundados en asuntos nacionales. En términos generales, los intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales son también grupos de amistad, pero con la distinción de que no están basados ni en criterios geográficos, ni tampoco son interparlamentarios.

Los intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales se podría decir que son el segundo género de una especie de agrupaciones de legisladores que en un principio nacieron enfocados exclusivamente en cuestiones muy domésticas de cada país: los *all-party groups*⁰. Los primeros colectivos de este tipo surgieron a principios del siglo XX en Francia y Gran Bretaña. Uno de ellos fue el Intergrupo Parlamentario de Ultramar creado en 1901 en la Asamblea Nacional francesa para defender los intereses de los territorios ultramarinos pertenecientes a Francia⁰. Otro de estos grupos tuvo su origen en el Parlamento británico a finales de la Primera Guerra Mundial e integraba a legisladores de distintos partidos que habían servido como soldados en dicha contienda⁰. Se constituyó como un influyente grupo de presión en asuntos militares dentro de la Cámara de los Comunes⁰.

Los elementos que guiaron la constitución de estos primeros colectivos de legisladores eran de tipo identitario. No eran externos a sus miembros. A éstos los reunía un referente de proximidad que era común entre ellos e incluso más fuerte que el de tipo partidista e ideológico. Un aspecto que sigue teniendo peso en la actualidad, por ejemplo, en la conformación de algunos *congressional caucuses* en el Congreso de los EE.UU. (v.g. el *Black Caucus*, el *Hispanic Caucus*); pero, en cualquier caso, como un factor más que puede servir para explicar la creación de estas agrupaciones. Fue con el estallido de la Segunda Guerra Mundial que referentes externos se empezaron a colar en la fundación de los intergrupos parlamentarios. Uno de estos referentes fue la ciencia y la tecnología, otro la lucha contra el nazismo y el fascismo⁰. No obstante, dichas agrupaciones siguieron estando orientadas por intereses muy domésticos. El interés de los legisladores de formar intergrupos para tratar cuestiones internacionales llegaría tres décadas después.

0 RUSH, Michel: *Parliament and Pressure Politics*, Claredon Press, Oxford, 1990, 126 y ss.

0 Sobre las actividades de este intergrupo, véase: CHEBEL D'APPOLLONIA, Ariane: *Histoire politique des intellectuels en France 1944-1954, Tome II*, Editions Complexe, Bruxelles, 1991, pág. 215. No obstante, la historia de los intergrupos parlamentarios en el órgano legislativo francés es muy amplia dada la variedad de asuntos en torno a los cuales se constituyeron las primeras de dichas agrupaciones. Una muestra de ello, la recoge: *The Glasgow Herald*, del 23 de agosto de 1947, en un artículo titulado: "Gaullist Supporters", donde se informa que: "An attempt is now on foot to establish what in French Parliamentary jargon is called an 'inter-group' of Gaullist sympathisers in the Assembly. An inter-group is an association of deputies belonging to different parties, but united by some common purpose.", pág. 4.

0 WOOTTON, Graham: *The Politics of Influence*, Routledge, Abingdon, 1963, pág. 147.

0 JOHNSON, Matthew: "Leading from the Front: The 'Service Members' in the Parliament, the Armed Forces, and British Politics during the Great War", en *English Historical Review*, vol. 130, n. 544, 2015, pp. 613-645.

0 ADDISON, Paul: *The Road to 1945: British Politics and the Second World War*, Revised Edition, Pimlico, London, 1994, págs. 33 y 66.

La aparición de los intergrupos parlamentarios centrados en asuntos internacionales es un fenómeno del último cuarto del siglo XX. Entre las primeras de dichas agrupaciones estuvo el Intergrupo Parlamentario sobre el “*Quart Monde*”, creado en 1976 en la Asamblea Nacional francesa⁰. El surgimiento de estos colectivos de legisladores también se manifestó años más tarde en América. Un ejemplo de ello fue la creación en el Parlamento de Canadá de un intergrupo sobre minorías étnicas a mediados de la década de 1980. Dicho grupo, entre sus actividades, llegó hasta realizar una misión de estudio y observación en Haití en 1987 con motivo de la suspensión de las elecciones generales y el Golpe de Estado que vivió este país en noviembre de ese año⁰. En el caso de los EE.UU., no sería hasta después de la Guerra Fría que algunos *Congressional Caucuses* comenzaron a desarrollar una mayor actividad internacional⁰, aunque ya en 1983 había tenido lugar la fundación del *Human Rights Caucus* en la Cámara de Representantes.

La institucionalización de los intergrupos sobre asuntos internacionales como un género específico de los intergrupos parlamentarios se completó en los años de la década de 1990. La categorización por el Parlamento de Francia de estos colectivos de perfil internacional como: “*groupes d'études à vocation internationale*, (GEVI)” dotó a los mismos de una cierta carta de identidad, al menos en ese órgano legislativo. Dicha «*vocation internationale*» de algunas agrupaciones de legisladores con respecto a otras sobre asuntos domésticos es el principal rasgo distintivo entre los intergrupos parlamentarios que pueden existir dentro de un órgano legislativo. Sin embargo, tal distinción no resuelve un problema de fondo: el origen de la “vocación” de un determinado grupo no partidista de legisladores hacia determinadas cuestiones internacionales. En otras palabras, los factores que inciden en la conformación de estas asociaciones. Una cuestión a la que la doctrina le ha prestado escasa atención.

El fenómeno como tal de los intergrupos parlamentarios dentro de los órganos legislativos nacionales ha sido poco estudiado⁰. Por lo general, los análisis que demuestran la

0 Véase la “Exposé des Motifs” de la “Proposition de Loi Organique tendant a compléter l’ordonnance n° 58-1360 du décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social afin de prévoir la représentation du quart-monde”. En esta se reseña que: “Depuis une vingtaine d’années s’est constituée et développée, au sein du quart-monde et avec lui, une organisation de représentation et défense de ses intérêts: le Mouvement A.T.D.-quart-monde. Un représentant de cette organisation, en tant que personnalité qualifiée par sa connaissance des problèmes spécifiques de l’extrême pauvreté économique et culturelle, a participé aux travaux du Commissariat général au Plan pour les VI^e et VII^e Plans. Depuis 1976, à l’Assemblée nationale s’est constituée un intergroupe parlementaire dénommé « Groupe d’étude des problèmes du quart-monde ».”, SENÂT: *Seconde Session Ordinaire de 1978-1979*, Paris, 1979, pág. 3.

0 Al respecto ROY NORTON, en su estudio sobre la inclusión dentro del Parlamento de Canadá de los temas e intereses de algunos grupos étnicos asentados en ese país, señala que: “Unlike Armenians and Sikhs, Haitians never appeared before parliamentary committees. Parliament, however, came to them. After an aborted Haitian election in November 1987, [Joseph] Clark named a three-person all-party parliamentary group to travel to Haiti. Before doing so, the members of this group met in Montréal with eighteen different organizations. MPs raised foreign policy issues of concern to these communities both the House and in committee.”, pág. 251, NORTON, Roy: “Ethnic Group and Conservative Foreign Policy”, en MICHAUD, Nelson y NOSSAL, Kim R. (eds.): *Diplomatic Departures: The Conservative Era in Canadian Foreign Policy, 1984-93*, The University British Columbia Press, Vancouver, 2001, pp. 241-259.

0 Sobre este tema, RALPH CARTER señala que en: “...the post-cold war era may see less activity by Congressional Coalition for Soviet Jews or the Congressional Task Force on Afghanistan but more by the Senate Caucus on International Narcotics Control. Various types of caucuses may square off on certain foreign policy issues.”, pág. 126, CARTER, Ralph: “Congress and Post Cold War US Foreign Policy”, en SCOTT, James (ed.): *After the End: Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press, 1998, pp. 108-137.

0 Entre los primeros autores en definir los intergrupos parlamentarios como asociaciones de diputados y senadores que buscan influir sobre la política legislativa en favor de ciertos intereses privados se encuentran: STEWART, John. D.: *British pressure groups: their role in relation to the House of Commons*, Oxford University Press, 1958, pág. 160 y LAPONCE, J. A.: *The Government of the Fifth Republic: French Political Parties and the Constitution*, University of California Press, Berkeley, 1961, pág. 163.

presencia de grupos de interés en los parlamentos no hacen alusión directa a estos colectivos⁰. Los escasos estudios enfocados específicamente en los intergrupos parlamentarios no llegan a establecer una separación entre estas agrupaciones de legisladores y aquellas que tienen una naturaleza interparlamentaria⁰. No se pone en duda que los intergrupos parlamentarios en su mayoría actúen como grupos de interés, pero de allí a considerar a todas las agrupaciones de parlamentarios que pueden tener cabida dentro de un órgano legislativo como parte de una estructura neocorporativa es una lectura un tanto reduccionista. Como se abordó, en el apartado anterior, hay agrupaciones que simplemente surgen del interés mutuo entre miembros de dos parlamentos; para favorecer una relación interparlamentaria de diálogo y cooperación. Aunque a veces pueda confundirse con el de estos colectivos de legisladores, el universo de los intergrupos parlamentarios es único⁰.

El origen de un intergrupo parlamentario sobre asuntos internacionales es muy distinto del que puede tener un grupo de amistad interparlamentario. A diferencia de este último, un intergrupo parlamentario tiene su raíz en el exterior del órgano legislativo. Surgen de afuera hacia adentro del parlamento. Pero ello no es porque la agrupación esté centrada en cuestiones internacionales, sino porque los actores y las circunstancias que promueven su formación son externos a la institución parlamentaria. Sucede lo mismo en los casos de intergrupos parlamentarios centrados en cuestiones nacionales. En todos, como independencia de si tienen un perfil doméstico o internacional, hay algún tipo de identificación: cultural, política, económica, social, de los parlamentarios con situaciones externas y con sus respectivos actores, que induce a la creación de estos colectivos. En su origen, está representar dichos actores externos dentro del parlamento.

Pese al reciente auge de los intergrupos parlamentarios, las escasas referencias científicas sobre la existencia de estas agrupaciones en los órganos legislativos de los países europeos son, principalmente, de carácter histórico⁰. A diferencia de los EE.UU., donde la mayoría de las investigaciones se enfocan en el presente⁰, en Europa son pocos los análisis centrados en la realidad actual de estos colectivos dentro de los parlamentos nacionales. Con la excepción de Francia y Gran Bretaña, no existen estudios sobre dichas agrupaciones de legisladores en otros países de nuestro entorno. El único espacio que ha despertado en cierta medida el interés de la academia por la observación de estos colectivos ha sido el ámbito comunitario; el del

0 BEYME VON, Klaus: "Interest Groups in Parliamentary Decisions in the German Bundestag", en *Government and Opposition*, vol. 33, n.1, 1998, pp. 38-55; HOJNACKI, Marie y KIMBALL, David: "Organized Interests and the decision of whom to Lobby in Congress", en *American Political Science Review*, vol. 92, n. 4, 1998, pp. 775-790; RUBIO, Rafael: "Los grupos de presión en España: una revisión pendiente", en *Revista de las Cortes Generales*, n. 55, 2002, pp. 165-186.

0 NORTON, Philip: "The Changing Face of Parliament: Lobbying and its Consequences", en NORTON, Philip (ed.): *New Directions in British Politics?: Essays on the Evolving Constitution*, Edward Elgar Publishing, Aldershot, 1991, pp. 58-82; CONSTANTY, Hélène y NOUZILLE, Vincent: *Députés sous influence: Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée Nationale*, Editorial Fayard, París, 2006, véase, en particular, el capítulo 11 dedicado a los grupos de estudio como expresión de los lobbies en el Parlamento francés.

0 La OCDE, en su manual sobre lobbies y transparencia, de hecho, fija los *Disclosure requirements for 'All-Party Group'*: "Where these groups are composed entirely of legislators who are independent of any interest, and where they receive staff support from officials of legislatures itself, their presence and activities must be treated as part of the normal functioning of legislature. However, when these groups admit members who are not legislators or when they receive staff support from outside interests, questions arise about their susceptibility to influence.", ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1, Increasing Transparency Through Legislation*, OCDE, París, 2009, pág. 76.

0 COWLING, Maurice: *The Impact of Hitler: British Politics and British Policy 1933-1940*, Cambridge University Press, London, 1975, pag. 372; DELJARRIE, Bernard, y WALLON, Bernard: *Un combat dans le siècle*, Études et Documentation Internationales, París, 1988, pág. 50 y ss.

Parlamento Europeo⁰. Es posible que ello se deba a la enorme proliferación de los intergrupos parlamentarios dentro de dicho órgano regional en los últimos años, lo cual ha llegado al punto de convertirse en un fenómeno «descendente»⁰, pero que comenzó, en realidad, siendo «ascendente» desde el nivel nacional al supranacional.

La creación y el desarrollo institucional de un órgano de naturaleza parlamentaria a nivel supranacional en Europa como el PE, no sólo han implicado la incorporación de los métodos generales de organización del trabajo (legislativo) de un parlamento en dicho órgano comunitario. Otras prácticas y estructuras propias de los parlamentos nacionales también se fueron incorporando con el correr del tiempo. La reproducción en el PE de los tradicionales “*all-party group*” del Parlamento británico y de los clásicos “*groupes d’études*” de la Asamblea francesa ha sido una realidad desde las primeras elecciones directas de los representantes a este parlamento supranacional⁰. Esto, en gran medida, ha significado el traslado al ámbito comunitario de un fenómeno que hasta entonces únicamente había tenido expresión en la esfera de los órganos legislativos nacionales; pero con una escasa visibilidad así como de poco interés para la doctrina (en ese nivel político administrativo).

En vista de que los intergrupos parlamentarios son un fenómeno que se trasladó al ámbito comunitario desde los órganos legislativos nacionales, la literatura sobre el PE que ha abordado estos colectivos pasa a ser un referente teórico (extrapolable) muy útil para el estudio de los mismos en el ámbito de los parlamentos nacionales y de las asambleas regionales. En este sentido, los estudios sobre el funcionamiento del PE en los que se ha prestado atención a los intergrupos parlamentarios también han entendido a estas agrupaciones como unidades de la estructura de *lobbies* que funciona a nivel comunitario⁰. Por ejemplo, Joos, en su trabajo sobre el *lobbying* en las instituciones de la UE y papel que

O HAMMOND, Susan: *Congressional Caucuses in National Policymaking*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1998; KEDROWSKI, Karen: “Caucuses, or Congressional Member Organizations”, en DEWHIRST, Robert E.: *Encyclopedia of the United States Congress*, Facts On File, Inc, New York, 2007, pp. 90-92; MCCORMICK, James M.: “Decision-Making Processes and Actors in American Foreign Policy Formulation: Is There a Third World Lobby?”, en RÜLAND, Jürgen; HANF, Theodor y MANSKE, Eva (eds.): *U.S. Foreign Policy Toward the Third World: A Post-Cold War Assessment*, M.E. Sharpe Inc, New York, 2006, pp. 52-84; FRANTZICH, Stephen E. y BERUBE, Claude: *Congress: Games and Strategies*, Fourth Edition, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2009, pág. 181.

O JACOBS, Francis; CORBETT, Richard y SHACKLETON, Michael: *The European Parliament*, Longman, London, 1990, págs. 146 y ss.; ANDEWEG, Rudy: “The Reshaping of National Party Systems”, pág. 70, en HAYWARD, Jack (ed.): *The Crisis of Representation in Europe*, Frank Cass & Co. Ltd, Abingdon, 1995, pp. 58-78; DUTOIT, Laurent: *Les intergroupes au Parlement européen*, Publications euryopa, Université de Genève, Genève, 2001; NEDERGAAR, Peter y JENSEN, Mads Dagnis: “The Anatomy of Intergroups – Network Governance in Political Engine Room of the European Parliament”, en *Policy Studies*, vol. 35, n. 2, 2014, pp. 192-209.

O Es cada vez más común encontrar en algunos parlamentos nacionales y asambleas regionales la réplica de algún intergrupo parlamentario que nació originalmente en el seno del PE. Véase: VAQUER I FANÉS, Jordi: “España y el Sahara Occidental: la dimensión partidista”..., *op.cit.*

O Véase: LEQUESNE Christian: *The Politics of Fisheries in the European Union*, Manchester University Press, Manchester, 2004, pág. 41; GRAZI, Laura: “La question urbaine dans l’histoire de la construction européenne. Une politique nouvelle, des acteurs en mouvement”, en RÜCKER, Katrin y WARLOUZET, Laurent (eds.): *Quelle(s) Europe(s)? / Which Europe(s)?*, Peter Land, Bruxelles 2009, pág. 135.

O PEDLER, Robin: *Cómo tratar con Bruselas: el Lobby en la Unión Europea*, Ediciones La Caixa, Servicio de Estudios, Barcelona, 2001, pág. 37; STETTER, Stephan: *EU Foreign and Interior Policies: Cross-Pillar Politics and the Social Constructions of Sovereignty*, Routledge, Abingdon, 2007, pág. 163; TANASESCU, Irina: *The European Commission and Interest Groups: towards a Deliberative Interpretation of Stakeholder Involvement in EU Policy-making*, Brussels University Press, Brussels, 2009, págs. 48 y ss.; COEN, David y RICHARDSON, Jeremy (eds.): *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009, en particular, el capítulo 11: BOESSEN, Sandra y MAARSE, Hans: “A Ban on Tobacco Advertising: The Role of the Interest Groups”, pp. 212-232.

juegan los intergrupos parlamentarios dentro del PE, destaca que: “The so-called intergroups are permanent, informal cross-party working groups, each focussing on a specific topic, which bring together experts from the various different parliamentary groups.”⁰.

A la misma conclusión sobre lo que representan los intergrupos parlamentarios llegan Dobbels y Neuhold en su análisis acerca de los actores y mecanismos que intervienen en la obtención y procesamiento de información por el PE para la formulación de las políticas comunitarias. Según estos autores los:

...inter-groups are structural ways in which contacts with interest groups and stakeholders have been established at the EP... These are informal groups where MPEs come together – across committee, national, and party lines – to exchange views on certain topics and enter into contact with the respective members of ‘civil society. Notable inter-groups are those on Sky and Space, Lesbian-Gay-Bisexual-Transgender Rights, Trade Unions, and Tibet⁰.

En ambas definiciones, llama poderosamente la atención el razonamiento de los autores de considerar a los intergrupos parlamentarios como “*informal groups*”. Puede que sea una cuestión de mera semántica, pero dichas agrupaciones en el PE, no son estructuras informales. Existen unas normas que regulan la constitución de los intergrupos en el PE⁰. Lo que viene a ser informal, o mejor dicho, no oficial, son sus actividades; que no representan la posición institucional del órgano comunitario. Es en este aspecto donde está la «zona gris» de dichos colectivos. Sobre ello se pronuncia, Heinelt cuando analiza la composición de los diferentes sectores de intermediación de intereses en el PE. Este autor señala que: “The intergroups are formally created by members of the European Parliament, but they are surrounded and supported by non-governmental actors, including civil society organizations”⁰.

El bajo nivel de institucionalización formal de los intergrupos parlamentarios no está tanto en su estructuración, sino en su funcionamiento. Los aspectos relacionados con la constitución de estos colectivos han tendido progresivamente a ser regulados por los parlamentos; no así sus actividades de intermediación y representación de intereses particulares de determinados sectores de la sociedad civil. Esta diferencia ha sido destacada por Fazi y Smith, quienes consideran que en el desarrollo de dicha tarea de intermediación el:

Dialogue with parliamentary intergroups is characterised by a low degree of formalisation and transparency, which contrasts with their role as the main existing structured dialogue channel between Members of the European Parliament (MEPs) and civil society organization⁰.

0 JOOS, Klemens: *Lobbying in the New Europe*, WILEY-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA, Weinheim, 2011, pág.12.

0 DOBBELS, Mathias y NEUHOLD, Cristine: “Who Select Whay and How? How the European Parliament Obtains and Processes Information for Policy-Making”, pág. 83, en BLOM, Tannelie y VANHOONACKER, Sophie (eds.): *The Politics of Information: The Case of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014, pp. 78-92.

0 Los intergrupos como tales se encuentran previstos en el artículo 34 del Reglamento del Parlamento Europeo, dentro del Título I *De los Diputados, los órganos del Parlamento y los grupos políticos*, Capítulo 4 *De los Grupos Políticos*. <http://www.europarl.europa.eu/sipade/rulesleg8/Rulesleg8.ES.pdf>, fecha de consulta: 15/01/ 2015.

0 HEINELT, Hubert: *Governing Modern Societies: towards Participatory Governance*, Routledge, Abingdon, 2010, pág. 58.

0 FAZI, Elodie y SMITH, Jeremy: *Civil Dialogue: making it work better*, Charles Stewart MOTT Foundation, Open Society Institute, EU Civil Society Contact Group, Brussels, 2006, pág. 32.

Los parlamentos han visto difícil poder regular la actividad interna de unas unidades organizativas (*staff*) que no forman parte oficialmente de la institución y cuya composición no es estrictamente parlamentaria en muchos casos. Dentro del PE, por ejemplo, el tipo de relaciones que han llegado a entretejer las organizaciones de la sociedad civil y los intergrupos parlamentarios hace posible hasta relativizar la condición de estas agrupaciones como parlamentarias. En este orden, Rodekamp, en su estudio sobre las relaciones entre la sociedad civil y el PE ha señalado que:

The Parliament's intergroups provide another opportunity for CSOs [Civil Society Organizations] influence parliamentary consultations.... "NGOs, business associations, or consultancies often provide the secretariat for these groups. This is, of course, an ideal position to inform and influence the participants..."⁰.

El grado de penetración que pueden alcanzar algunas organizaciones de la sociedad civil dentro de las actividades de los intergrupos parlamentarios va más allá de la asistencia técnica o logística e, incluso, financiera a dichos colectivos de legisladores. Esto último viene a ser más bien la ayuda que en forma de contraprestación aportan los actores externos por haberse creado una estructura dentro del parlamento que representa sus intereses. Los verdaderos artífices de los intergrupos parlamentarios no son los legisladores, son las organizaciones de la sociedad civil. La mayoría de las veces, la constitución de los intergrupos parlamentarios ni siquiera es una iniciativa que parte de los legisladores. Aunque sean los parlamentarios los que crean dichas agrupaciones dentro de los órganos legislativos, su establecimiento es inducido o propuesto directamente por actores ajenos a la institución.

La promoción de intergrupos parlamentarios ha sido la fórmula que han encontrado las organizaciones de la sociedad civil para establecer una vinculación más permanente con uno de los principales órganos encargados de la formulación de política pública. Sin éstos colectivos de legisladores, el contacto de las organizaciones de la sociedad civil con los órganos legislativos estaría más acotado. Éste sería, únicamente, mediante audiencias eventuales, correspondencia dirigida a los parlamentarios, reuniones de trabajo a petición de miembros de algunas comisiones parlamentarias o visitas institucionales a la sede del parlamento. Sin la existencia dentro de un órgano legislativo de alguna estructura permanente con la cual los actores externos pudieran relacionarse con la institución, el contacto con la misma tendría un carácter episódico.

El que un órgano legislativo cuente con más estructuras permanentes que otro para el desarrollo de sus relaciones institucionales responde a gran número de factores, difíciles de enumerar. Sólo por considerar uno, la autonomía administrativa y funcional de la que gozan los parlamentos como organización, les permite –en el marco de su evolución- elegir las maneras como se relacionan tanto con actores parlamentarios como no parlamentarios, sean éstos de naturaleza doméstica o internacional. En este último ámbito, aparte de los grupos de amistad interparlamentarios y de los intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales, los órganos legislativos y sus miembros han promovido otros espacios menos estructurados y más eventuales para gestionar relaciones internacionales de tipo bilateral.

0 RODEKAMP, Meike: *Their Members' Voice: Civil Society Organisations in the European Union*, Springer, Cologne, 2014, pág. 91.

10.2 LOS ESPACIOS BILATERALES EPISÓDICOS DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL

Durante el siglo XIX, los parlamentarios comenzaron su andadura en el ámbito internacional a través de viajes personales al extranjero y encuentros privados con legisladores de otros países. Aunque no eran oficiales, éstos fueron los primeros espacios del parlamentarismo internacional. Dichos viajes eran una actividad totalmente distinta a las conocidas expediciones que algunos parlamentarios de los respectivos Imperios ya realizaban a «ultramar» para conocer de primera mano la realidad de sus colonias. Dado que el destino de estas últimas travesías no era una nación, sino un territorio bajo el control del Estado al que pertenecían los legisladores, el viaje se convertía en un asunto doméstico⁰. El carácter internacional así como interparlamentario de las excursiones de legisladores sólo estaba presente en aquellas travesías realizadas más allá de la Metrópoli y de sus dominios.

Los viajes de los legisladores al extranjero fueron aumentando a principio del siglo XX conforme iban apareciendo y consolidándose las primeras asambleas parlamentarias internacionales. La asistencia a las conferencias organizadas por estas instituciones era el principal motivo del viaje. Aunque estas citas internacionales, como se abordó en los capítulos anteriores, se establecieron como espacios eventuales de participación multilateral de los parlamentarios, tales reuniones sirvieron de escenario para el desarrollo posterior de otros espacios ya más particulares de encuentros oficiales entre legisladores de dos países. Dichos espacios, también episódicos, de participación parlamentaria internacional son las visitas oficiales de presidentes de parlamentos o de delegaciones parlamentarias al órgano legislativo de otro país y las reuniones interparlamentarias bilaterales.

En esta segunda parte de capítulo nos ocupamos del análisis de las visitas parlamentarias oficiales y de las reuniones interparlamentarias bilaterales, las cuales se constituyeron desde mediados del siglo pasado como instituciones del parlamentarismo internacional para establecer relaciones de fraternidad y cooperación entre dos órganos legislativos. La institucionalización de dichos espacios para el diálogo parlamentario binacional representó el primer paso de los parlamentos estatales en el desarrollo de una política propia de relaciones interinstitucionales de corte internacional (al margen de la que éstos podían tener con ciertas asambleas parlamentarias internacionales). En muchas ocasiones, las visitas parlamentarias oficiales y las reuniones interparlamentarias bilaterales han sido el punto de partida para la constitución de formas más estables y permanentes de diálogo entre los legisladores de dos países, como los grupos de amistad interparlamentarios.

En cuanto espacios internacionales para el diálogo parlamentario bilateral, las visitas parlamentarias oficiales y las reuniones interparlamentarias comenzaron siendo eventos aislados, no programados y sin ningún tipo de protocolo de ejecución. La conversión de estos espacios en actividades formales de los parlamentos nacionales ha seguido una trayectoria de desarrollo institucional que ha conducido a que las visitas oficiales de parlamentarios extranjeros y las reuniones interparlamentarias no tengan un final definitivo, pero sí, respectivamente, una naturaleza propia. La creciente formalización de estas actividades internacionales de los parlamentos es lo que hace posible distinguirlas como dos ámbitos específicos de participación internacional de los legisladores de carácter episódico que pueden ser abordadas por separado.

0 Véase: BOURDE, Paul: *A travers L'ALGÉRIE: Souvenirs de l'excursion parlementaire (septembre-octobre 1879)*, G. Charpentier, Éditeur, Paris, 1880. También la revista científica inglesa *African Affairs* en su antigua sección: "Dinner of the Society", vol. 30, n. 119, 1931, pp. 179-192, que reseña el viaje de unos parlamentarios ingleses a las colonias británicas en África.

10.2.1 Las visitas parlamentarias oficiales

La incursión de los legisladores en el ámbito internacional comenzó, como era lógico, con la realización por parte de éstos de viajes de negocio o de estudios a otros países. Ello les permitió entrar en contacto con las élites políticas de los países que visitaban. En algunos casos, (eventuales) exilios forzados o voluntarios en el extranjero así como el haber estudiado en su juventud fuera de su países de origen contribuyeron a que ciertos legisladores tuvieran una visión más global de la realidad política de su tiempo y una mayor inclinación por las cuestiones internacionales⁰; muchas de las cuales, fueron, en principio y durante mucho tiempo, domésticas, tras siglos de colonización. No en balde, este último aspecto fue determinante en la fundación de una de las primeras asambleas parlamentarias internacionales, como fue el caso de la Asociación Parlamentaria del Imperio⁰.

Los encuentros entre legisladores de dos países tuvieron su origen en los viajes personales que a finales del siglo XIX comenzaron a realizar algunos parlamentarios europeos, alentados por la búsqueda de una solución pacífica de los conflictos entre las naciones. Hasta entonces, las travesías de los legisladores fuera de sus países de origen respondían, principalmente, a actividades privadas o eventos sociales⁰. Tras los procesos de independencia en América y consolidación de las nuevas naciones, las excursiones se hicieron hacia destinos más remotos y, por tanto, tenían una mayor duración⁰. Estas largas travesías, ampliaron tanto las relaciones internacionales entre los parlamentarios como los límites geográficos que caracterizaron los primeros viajes al extranjero de ciertos diputados y senadores; muy circunscritos dentro de la misma Europa. El movimiento pacifista de los parlamentarios, surgido en los años de la década de 1870, se convirtió en la causa de las expediciones al Nuevo Continente⁰.

El problema de muchas de estas expediciones internacionales de los legisladores así como sus encuentros con homólogos de otros países era la falta de carácter oficial. Los viajes no respondían a invitaciones hechas por los órganos legislativos de los países que visitaban los parlamentarios. La mayoría de dichos encuentros eran ajenos a la institución parlamentaria de la que formaban parte los legisladores en sus respectivos países. La formalización de estas actividades internacionales como un asunto institucional de los parlamentos llegaría mucho tiempo después. Lo interesante fue que durante el tiempo que los órganos legislativos permanecieron al margen de las actividades internacionales que realizaban algunos parlamentarios, esta situación no dificultó la expansión de las mismas, ni tampoco afectó la

⁰ Véase, ROBERT, Vicent: "L'expérience de l'étranger", en MAYEUR, Jean-Marie (dir.): *Les parlementaires de la Seine sous la Troisième République: Etudes, Volumen 1*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1995, pp. 218-231.

⁰ GREY, Ian: *The Parliamentarians: The History of the Commonwealth Parliamentary Association, 1911-1985*, Gower Publishers Cop., Aldershot, 1986; IMLACH, Andrew: "The Commonwealth Parliamentary Association: The First 75 Years", en *The Round Table*, vol. 75, n. 300, 1986, pp. 330-332.

⁰ El escritor y periodista canadiense Honoré Beaugrand en una de sus obras rememora un encuentro de 1878 en un restaurant de París en el que entre los asistentes figuraban algunos diputados españoles y franceses: "Rappelons que le premier dîner de l'Alouette fut présidé le 3 juillet 1878, par Viollet-Leduc, et que les autres dîners l'ont été depuis par un certain nombre d'hommes très éminents, tels que Frédéric Mistral, Emilio Castelar, Ruiz Zorrilla, le général Türr, Frédéric Passy.", BEAUGRAND, Honoré: *Lettres de Voyage*, Presses de La Patrie, Montréal, 1989, pág. 31.

⁰ FRANCOS RODRÍGUEZ, José: *Huellas españolas: impresiones de un viaje por América*, Editorial América, Madrid, 1921, pág. 160

⁰ Véase la edición del *San Antonio Express*, vol. 48, no. 129, Friday, May 9, San Antonio, Texas, 1913, pág.1, donde se recoge la visita a Nueva York de una delegación de parlamentarios ingleses encabezada por el Barón Weardale, entonces presidente de la UIP.

condición de éstos en sus viajes al extranjero. Dicho cargo, no dejaba de ser reconocido en el exterior por las autoridades de los países a los que viajaban.

Los viajes personales de los legisladores al extranjero mostraron la independencia de éstos últimos para realizar algunas actividades políticas en el exterior sin necesidad de que las mismas fueran comunicadas al parlamento, ni tampoco fueran ordenadas por éste. Al margen de si estas actividades eran paralelas a las que ya hacían formalmente los representantes diplomáticos de los Estados, dicha situación de independencia de los parlamentarios con respecto a sus instituciones de origen dejaba claro una separación entre la eventual actividad extraparlamentaria internacional de los legisladores y sus labores habituales dentro de las cámaras. Éste fue uno de los principales aspectos de la enorme informalidad que caracterizó a los primeros viajes internacionales de los parlamentarios. No había una relación entre la actividad de los órganos legislativos y las expediciones al exterior que emprendían algunos de sus miembros.

La ausencia de una vinculación entre los viajes internacionales de los legisladores y la actividad de los parlamentos, era, sencillamente, porque estas organizaciones a finales del siglo XIX no tenían una política formal de relaciones interinstitucionales; ni siquiera a nivel nacional. Aunque hoy en día, la separación entre la eventual actividad extraparlamentaria internacional de los legisladores y las labores de perfil internacional que éstos desarrollan dentro del marco institucional de su respectivo órgano legislativo sigue siendo una constante, también es un hecho que la mayor parte de estas actividades se encuentran formalizadas en la actualidad. Ello es lo que permite delimitar a las visitas parlamentarias oficiales como un espacio formal de participación internacional de los legisladores; donde la institucionalidad de los órganos legislativos es determinante. Son éstos los que le otorgan formalidad a los viajes de los legisladores y establecen como oficiales las visitas que reciben de parlamentarios de otros países.

En un inicio fueron factores elementales y externos a los parlamentos los que permitieron que las visitas de sus legisladores a otros países pudieran desarrollarse sin intermedio de los órganos legislativos. Uno de los más básicos era la independencia económica de muchos hombres (de negocio) que eran legisladores. El régimen de voto censitario, que funcionó en la primera etapa de la actual sistema democrático liberal, no sólo operaba en función de las condiciones materiales de existencia del elector activo, lógicamente, también respondía de la misma manera en cuanto al elector pasivo. Los hombres, además de ilustres, llegaban a convertirse en representantes (electos) de la población porque en ello jugaba un papel fundamental la riqueza material que éstos ostentaran. Dicha riqueza, les permitía disponer de recursos propios para viajes personales al extranjero, donde, entre otras actividades, establecían contactos con sus homólogos de otras nacionalidades.

La posible circulación de las personas entre los territorios de dos Estados también facilitó a los parlamentarios, desde un primer momento, la libertad para viajar a otras naciones y desarrollar en éstas, a título personal, ciertas actividades (públicas) sin verse despojados de su condición original como representantes electos. Aunque la autoridad legal y legítima de los parlamentarios se encontraba dentro de los límites espaciales del Estado al cual pertenecían, ellos seguían manteniendo dicho título oficial fuera de tales límites. Esta autonomía relativa de los legisladores es lo explica que el parlamentarismo internacional en cualquiera de sus diversas manifestaciones haya nacido de la informalidad; de las actuaciones privadas de algunos legisladores. Mediante los viajes al extranjero, fueron los diputados y senadores, los que introdujeron dentro de sus respectivos parlamentos una agenda no oficial de actividades internacionales que iba más allá del tradicional control de los tratados y del conjunto de la política exterior de los órganos con capacidad de representación del Estado en el plano

internacional. Dicha agenda se hizo oficial cuando los órganos legislativos asumieron estas actividades como una política propia. Cuando formalmente las institucionalizaron.

La actividad regular de un órgano legislativo nunca ha sido, ni será, de tipo internacional. Sin embargo, ello no impidió que los parlamentos nacionales emprendieran ciertos esfuerzos a la promoción de relaciones institucionales entre ellos. En esta dirección, los parlamentos comenzaron, en la segunda mitad del siglo XX, haciendo suyas las excursiones al extranjero que por su cuenta ya realizaban algunos de sus miembros para entrar en contacto con legisladores de otros países y visitar las sedes de sus respectivos órganos legislativos. Los parlamentos empezaron por hacer oficiales dichos viajes y visitas, mediante la extensión de invitaciones y la organización de algún circuito de actividades locales para los legisladores visitantes. No había una agenda de trabajo de por medio, simplemente, era una dispensa de cortesía a los huéspedes, que se concretaba en un saludo a las autoridades de la institución anfitriona, un paseo por las instalaciones de la misma y una recepción o agasajo a los parlamentarios extranjeros.

La invitación de las autoridades de un parlamento de otro país a visitar su sede se convirtió en la razón oficial para que los diputados y senadores de los órganos legislativos receptores de tal invitación respondieran a la misma organizando un viaje internacional con el apoyo financiero de su respectiva institución⁰. Aunque las expediciones personales a otros países de ciertos parlamentarios no dejarían de suceder, el progresivo desarrollo de una política de relaciones institucionales de los órganos legislativos estableció un ámbito formal para los viajes internacionales de sus miembros y para las visitas de parlamentarios extranjeros. Este desdoblamiento de carácter institucional de los viajes al exterior de los legisladores representó el surgimiento de las visitas parlamentarias oficiales. Los órganos legislativos pasaron a ser tanto sujeto (promotor) como objeto (destinatario) de las mismas.

Los parlamentos se convirtieron en rectores de los viajes al extranjero de sus legisladores y en anfitriones oficiales de las visitas de aquellos que provenían de otros países; por invitación formal de la institución. Pero los órganos legislativos no pudieron monopolizar dichas actividades internacionales. La institucionalización de los viajes y visitas internacionales de los parlamentarios no devino en un control exclusivo de los órganos legislativos de este espacio (eventual) de participación internacional de sus miembros. A diferencia de los otros ámbitos permanentes y episódicos del parlamentarismo internacional de fraternidad, que sí pasaron a ser controlados por los parlamentos, los viajes de legisladores fuera de sus lugares de origen por motivos políticos no corrieron el mismo destino. Los factores tradicionales que permitieron en un inicio dichos viajes no desaparecieron. Al contrario, se vieron incrementados con el paso del tiempo.

El aumento de la libertad de circulación internacional de las personas y la diversificación del financiamiento externo han sido factores adyacentes que hasta la fecha han permitido a los parlamentarios seguir gozando de cierta autonomía para la realización actividades internacionales de forma paralela a las labores que en este ámbito les pueda asignar el órgano

⁰ En un telegrama (interno) de la embajada francesa en Bonn, fechado el 12 de 1966, dirigido al Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, el embajador informa sobre una reunión mantenida con Ludger Westrick, Jefe de Servicios de la Cancillería de la República Federal de Alemania. Entre los detalles de dicha reunión se señala que: "À la fin de l'entretien, M. Westrick a cru devoir me prévenir que M. Alain Poher, M. Lecanuet et d'autres hommes politiques français viendraient prochainement à Bonn. Ils n'étaient pas les invités du gouvernement fédéral, mais de M. Gerstenmaier, le président du *Bundestag*.", y agrega en nota al pie que: "M. Jean Lecanuet, sénateur de Seine-Maritime, président du Centre démocratique, accompagné de M. Alain Poher, sénateur de Seine-et-Oise, président de l'Assemblée européenne, se sont rendus à Bonn les 13 et 14 juin, sur l'invitation du groupe des députés allemands, membres de l'Union interparlementaire européenne.", MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES: *Documents Diplomatiques Français, 1966, Tome II, (1er Juin-31 Décembre)*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2006, pág. 70.

legislativo al que pertenecen. La creación y el desarrollo comercial, durante el siglo XX, de diversos medios de transporte masivo de personas y la aparición de otras fuentes públicas y privadas de financiamiento, como la banca multilateral, los organismos internacionales de desarrollo, las ONG, han posibilitado la continuidad de los viajes al exterior de diputados y senadores como espacios informales y no parlamentarios de participación internacional de los legisladores. Una actividad comúnmente resaltada como diplomacia parlamentaria por aquellos autores que han trasladado el concepto al plano de los órganos legislativos, pero que poco tiene que ver con toda la actividad internacional que realizan estas instituciones en la actualidad.

Los viajes al extranjero de un legislador no tienen por qué representar siempre una visita parlamentaria para el país de destino; ni muchos menos ser ésta oficial. Tanto en el pasado como hoy en día, muchos parlamentarios viajan al extranjero a título personal por las más diversas razones (v.g. negocios, estudios, ocio, etc.). Son actividades de carácter privado del legislador. Pero cuando estos viajes son por razones políticas, es decir, hay un asunto de naturaleza pública de por medio, se puede calificar que el viaje representa una visita parlamentaria. Ésta asume el carácter de parlamentaria porque el legislador reivindica su condición política como representante público, electo por una población, para justificar la realización dicha actividad internacional. La cuestión está en que dicha actividad no tiene ningún carácter oficial ya que la misma no responde a una invitación oficial emanada – previamente- por alguna de las instituciones estatales del país.

Las travesías al extranjero de los legisladores comenzaron a ser oficiales cuando los parlamentos empezaron a autorizarlas. Dicha autorización venía a fijar una relación entre dos órganos legislativos: uno, que emitía una invitación formal y otro, que la aceptaba, enviando una delegación de sus miembros a sabiendas de que sería recibida por el órgano convocante, el cual esperaba la visita de dichos miembros (en una fecha programada o acordada). Lo de menos eran las razones que fundamentaban la invitación. En un principio, fueron, principalmente, de carácter social, a lo sumo, cultural; como gesto cordial para el acercamiento y conocimiento de dos instituciones que tienen una función común en sus respectivos países. Una muestra de empatía en el ámbito parlamentario que seguía los pasos de aquellas con encaje similar que realizaban los correspondientes órganos ejecutivos de ambos Estados. La amistad entre éstos encontraba un nuevo escenario institucional: los órganos legislativos.

Las muestras de amistad entre dos parlamentos tuvieron hasta finales del siglo XX un perfil muy protocolar, orientado, principalmente, a la reafirmación de vínculos de fraternidad entre sus respectivos países mediante la celebración de ceremonias (de bienvenida) a los parlamentarios visitantes. En cierta medida, lo que hicieron los órganos legislativos para presentar sus respetos a aquellos diputados y senadores extranjeros que respondían a sus formales invitaciones fue recrear otro procedimiento interno que han utilizado históricamente los parlamentos cuando corresponde rendir honores a aquellas autoridades nacionales (de la realeza o electas) que visitan, cada cierto tiempo o con motivo de algún acontecimiento especial, la sede del poder legislativo. Al igual que con resto de instituciones del parlamentarismo internacional, los órganos legislativos apelaron –de nuevo- a su memoria institucional; a su forma tradicional de hacer las cosas.

Los parlamentos nunca han sido una institución cerrada. Éstos siempre han recibido (así como exigido) la visita de otras autoridades del Estado por distintos motivos. Tales visitas implicaron el desarrollo de un protocolo parlamentario; de unas pautas de conducción de dicho acto, por lo general, revestidas de una gran solemnidad en virtud de la categoría del (distinguido) visitante. Dicha práctica local de los órganos legislativos, comenzó

progresivamente a extenderse hacia jefes de Estado, presidentes o delegados diplomáticos extranjeros que visitan los países de manera oficial para tratar asuntos con los respectivos representantes del poder ejecutivo. No fueron los viajes de legisladores a otros países los que inauguraron las visitas oficiales a los parlamentos. Dentro de conjunto de invitados internacionales que comenzaron a recibir los parlamentos, las visitas de legisladores extranjeros fueron un género más.

En la recepción de visitantes oficiales por parte de los órganos legislativos lo único que cambió inicialmente fue que unos eran nacionales y otros eran extranjeros. En el caso de éstos últimos, no había mayor distinción sobre su recibimiento si se trataba de parlamentarios. Dicha visita era, en esencia, una actividad social; de relaciones públicas. Su finalidad era hacer sentir a gusto al invitado internacional mediante el desarrollo de una serie de actos sociales, donde se pusiera de manifiesto las buenas intenciones y el aprecio de los miembros del parlamento anfitrión. En dicho ambiente de cortesía, lo común era una actitud de reciprocidad por parte del huésped extranjero, la cual se traducía, entre otras muestras de gratitud, en una invitación a sus entonces anfitriones a visitar la institución de éste para así dispensarles similares ofrendas. No es que esta clásica práctica haya desaparecido, pero sí dejó de ser poco a poco el aspecto central de las visitas parlamentarias oficiales para convertirse en «el decorado».

Las visitas de legisladores a otros países empezaron a tener una agenda de actividades (sociales) más amplia conforme se fueron incrementando estos viajes al exterior; gracias al avance de los medios de transporte (aéreo). En ciertas ocasiones, el interés de las autoridades de los órganos legislativos anfitriones o de sus respectivos parlamentarios de hacer de las visitas de diputados y senadores extranjeros una sesión de trabajo y no sólo una ceremonia o un mero acto protocolar (de unas horas), conllevó a que tales encuentros entre legisladores pasaran a otro nivel; a uno más formal y estructurado, aunque sin perder su carácter episódico (de un día o dos). Con la idea de establecer espacios de diálogo más productivos para el apoyo y cooperación mutua entre sus instituciones, los legisladores comenzaron a impulsar la celebración de reuniones interparlamentarias, algunas, incluso, enmarcadas dentro de ciertas cumbres bilaterales de Presidentes y Jefes del Estado.

Los límites entre una reunión interparlamentaria bilateral y una visita oficial de legisladores extranjeros se fueron haciendo más nítidos a partir de que estos espacios para la participación internacional de los parlamentarios fueron adquiriendo una mayor institucionalización. Si bien durante gran parte del siglo XX una visita a otro país de un grupo de parlamentarios podía acabar convirtiéndose en una reunión de trabajo con legisladores de ese país, ello es poco común hoy en día. Estas actividades pasaron a ser planificadas por los parlamentos. Éstos han ido introduciendo, dentro sus manuales de procedimientos, protocolos de actuación para las relaciones interinstitucionales. Las visitas de personalidades, tanto nacionales como extranjeras, a la sede de un órgano legislativo, son coordinadas por funcionarios de la institución, encargados de estas tareas. Asimismo, las reuniones interparlamentarias, han dejado ser un hecho fortuito desde hace mucho tiempo, ya que la celebración de estos encuentros supone toda una organización y logística que debe procurar el parlamento anfitrión.

Mediante la recepción (oficial) de diputados y senadores de otros países o través de la organización de reuniones interparlamentarias, los órganos legislativos nacionales se han convertido en promotores de instancias para la participación internacional no sólo de sus miembros sino también para la participación de los parlamentarios extranjeros. A diferencia de los grupos de amistad parlamentarios y de los intergrupos parlamentarios, los cuales son espacios exclusivos de los miembros del parlamento donde se constituyen estas agrupaciones,

las visitas parlamentarias oficiales y las reuniones interparlamentarias son escenarios que ofrecen los parlamentos para que diputados y senadores de otros países desarrollen actividades de perfil internacional. Cuando el órgano legislativo de un determinado país, extiende una invitación a las autoridades del parlamento de otro país para que éstas visiten la sede del mismo, el primero de ellos está abriendo un espacio (eventual) para la participación internacional de los integrantes del segundo. Lo mismo sucede cuando organiza una reunión interparlamentaria.

10.2.2 Las reuniones interparlamentarias

El universo de espacios ocasionales para el diálogo entre legisladores de distintos países es muy variado. Cualquier encuentro internacional de parlamentarios, como por ejemplo el Foro Interparlamentario de las Américas, podría ser considerado una reunión interparlamentaria. No obstante, dentro de lo que fue el desarrollo del parlamentarismo internacional a principios del siglo XX, los legisladores establecieron una separación entre lo que eran las conferencias interparlamentarias y las reuniones interparlamentarias. Las primeras, como se abordó en el séptimo capítulo, tienen un carácter multilateral. En cambio, las segundas, fueron creadas para congrega a parlamentarios pertenecientes a dos países. Si bien es cierto que el concepto de reunión interparlamentaria luce hoy en día un tanto impreciso para dar cuenta del fenómeno en cuestión, también es un hecho que en el momento que se creó dicha categoría la noción de lo interparlamentario hacía referencia únicamente al plano internacional.

El carácter relativo que tiene el concepto de reuniones interparlamentarias en la actualidad es lo de menos en la tarea de identificación de estos eventos como espacios para la participación internacional de los legisladores. Los encuentros parlamentarios bilaterales no son estructuras definitivas, ni siquiera en el plano de su eventualidad. Son tanto transitorias como transitivas. Pueden darse sólo una vez y ser el preludio para la constitución de otras instituciones del parlamentarismo internacional. Este fue el caso de la primera reunión parlamentaria franco-británica de octubre de 1888 en París que sirvió de antesala a la conferencia interparlamentaria de 1889 en la que se creó la UIP. Sin embargo, este hecho no sitúa a las reuniones interparlamentarias solamente como posibles estadios iniciales de aquellos ámbitos internacionales participativos de los legisladores que tienen o alcanzan una mayor institucionalidad.

Las reuniones interparlamentarias también pueden ser productos institucionales que se generan en otros espacios permanentes de participación internacional de los legisladores. Un grupo de amistad interparlamentario, por ejemplo, puede ser el escenario institucional para la celebración de reuniones interparlamentarias. No obstante, ello tampoco significa que este tipo de eventos carezcan de un origen propio y de una existencia autónoma. La presencia previa de otras instituciones permanentes del parlamentarismo internacional no es determinante en la celebración de las reuniones interparlamentarias. Las distintas iniciativas institucionales que históricamente han promovido los parlamentarios en el plano internacional han tenido una marcada independencia entre ellas en lo que respecta a su configuración. Aunque después éstas se relacionen y alcancen, en ciertos casos, un gran nivel de interdependencia, comenzaron siendo expresiones aisladas.

La proliferación en los últimos cien años de un creciente número de conferencias parlamentarias internacionales (de carácter multilateral) ha convivido perfectamente con el desarrollo de otros encuentros internacionales entre legisladores a los cuales hasta hoy en día se les sigue conociendo con el nombre de reuniones interparlamentarias. Los primeros eventos de este tipo tuvieron lugar en Suiza en 1913 y 1914 en las localidades de Berna y Basilea,

respectivamente⁰. Estas reuniones fueron promovidas por parlamentarios alemanes y franceses que veían con preocupación un enconamiento de las relaciones entre los gobiernos de sus respectivos países⁰. El objetivo de tales encuentros bilaterales de legisladores era promover una solución dialogada a las diferencias que en ese entonces aún mantenían Francia y Alemania por los territorios (coloniales) de Marruecos.

Lo novedoso de las primeras reuniones interparlamentarias impulsadas por el movimiento pacifista europeo era su formato. En comparación con las grandes conferencias parlamentarias que también promovía dicho movimiento, las reuniones interparlamentarias tenían y han mantenido una característica muy específica: son un evento que congrega a un reducido número de miembros de dos órganos legislativos. Ambas instituciones asisten a la cita con una delegación parlamentaria que ellas mismas definen. Aunque dicha definición, en un principio, fue bastante informal, ello fue variando a medida que las reuniones interparlamentarias cambiaron de agenda tras la Segunda Guerra Mundial y los órganos legislativos comenzaron a asumir un papel activo en el desarrollo de relaciones interinstitucionales internacionales. Los motivos de dichos encuentros dejaron de girar en torno a la prevención de conflictos armados. Conseguida la paz (mediante la guerra), las reuniones interparlamentarias se orientaron a cultivar la amistad y la cooperación entre dos países a través de sus respectivas instituciones legislativas.

La proximidad geográfica o cultural ha sido siempre el factor principal para la promoción de las reuniones interparlamentarias. La existencia de problemas comunes que afectan a dos países limítrofes o la vigencia de un pasado histórico y cultural compartido son la base de muchos de los encuentros bilaterales entre legisladores. Entre las naciones con más tradición en el desarrollo de este tipo de eventos destacan las de América del Norte. Los EE.UU. y Canadá comenzaron a celebrar reuniones interparlamentarias desde 1959 de forma ininterrumpida, dando origen a un grupo interparlamentario Canadá-EE.UU.⁰. Mientras que a partir de 1961 México y EE.UU. también hicieron lo propio⁰. Sin embargo, en lo relativo a México y Canadá, no sería hasta 1975 que estos dos países dieron inicio a la realización de encuentros entre miembros de sus respectivos parlamentos nacionales⁰.

En el caso de Europa, el desarrollo de reuniones interparlamentarias orientadas al fomento de la amistad y la cooperación entre los órganos legislativos nacionales ha estado guiado más por lazos históricos y culturales que por cercanía geográfica. Desde bien temprano, los legisladores, principalmente franceses e ingleses, optaron, más bien, por fomentar, entre países del mismo continente, espacios interparlamentarios permanentes de

0 Uno de los principales promotores de estas reuniones fue el senador francés Paul Balluet, conocido como el Barón de Estournelles de Constant. Incluso, el periódico español *La Vanguardia*, llegó a reseñar algunos detalles de dichas reuniones. Al respecto, consúltese la edición del 30 de abril de 1913, pág. 13 y la edición del 1 de junio de 1914, pág. 9. Sobre la vida y obra de Paul Balluet, véase: BOULLIER DE BRANCHE, Henri y NAUD, Gérard: *Les Archives d'Estournelles de Constant*, Archives Departementales de la Sarthe, Le Mans, 1981.

0 Véase: CHICKERING, Roger: *Imperial Germany and a World without War: The Peace Movement and German Society 1892-1914*, Princeton University Press, Princeton, 1975; LORRAIN, Sophie: *Des pacifistes français et allemands, pionniers de l'entente franco-allemande, 1871-1925*, L'Harmattan, Paris, 1999.

0 Véase: LEVY, Gary y GRAFSTEIN, Jerry: "Interview: The Canada-US Inter-Parliamentary Group at 50", en *Canadian Parliamentary Review*, vol. 32, n. 2, 2009, pp. 43-47.

0 CANTO, María Amparo (coord.): *50 años de Reuniones Interparlamentarias México-EE.UU. (1961-2011)*, Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias del Senado de la República, México, D.F., 2011.

0 ARÁMBULA REYES, Alma (coord.): *Reuniones Interparlamentarias México-Canadá*, Subdirección de Política Exterior, Congreso de la República, México, D.F., 2007.

diálogo bilateral dentro de los cuales celebrar encuentros; como fue la experiencia pionera del Comité Interparlamentario Franco-Británico, creado en 1916⁰. Con el surgimiento de los primeros grupos de amistad interparlamentarios, las reuniones entre legisladores de dos países comenzaron a ser un producto institucional de dichas agrupaciones. El particular esquema de las reuniones interparlamentarias pasó a ser utilizado por los países europeos para las relaciones con miembros de los órganos legislativos de naciones que en el pasado fueron antiguas colonias.

El interés de parlamentarios de otros continentes, especialmente de América, de establecer relaciones con sus pares europeos impulsó entre finales de la primera mitad siglo XX y la segunda mitad de éste la celebración de algunos encuentros bilaterales. Dichas reuniones, en algunos casos, dieron lugar a la constitución de ciertas agrupaciones interparlamentarias, cuya estructura, funcionamiento y respaldo institucional del respectivo órgano legislativo se distancia del que tienen los habituales grupos de amistad. Un ejemplo, son el Grupo Parlamentario Británico Americano, creado en la década de 1940 y la Asociación Interparlamentaria Francia-Canadá, fundada en 1966. En este sentido, la celebración de reuniones interparlamentarias ha conducido en determinadas ocasiones a la posterior creación por parte de los órganos legislativos nacionales de espacios altamente formalizados para la participación internacional de sus miembros en clave bilateral. Estos espacios son instancias internacionales dentro de los parlamentos que trascienden el lapso de tiempo de una legislatura así como la renovación de sus integrantes.

Las reuniones interparlamentarias han sido siempre muy proclives a su institucionalización por los órganos legislativos. Es imposible que logren reeditarse si los parlamentos no toman partido en su organización. Por más que comenzaran siendo una iniciativa aislada de un grupo de legisladores y tuvieran al inicio un carácter informal, hay aspectos básicos que conllevaron a su formalización. La necesidad de algo tan esencial para su celebración, como era el lugar donde realizar el encuentro, situó a los parlamentos como el sitio «natural» para llevar a cabo la actividad. En un formato más modesto y no por convocatoria de las asambleas parlamentarias internacionales, los órganos legislativos institucionalizaron encuentros interparlamentarios bilaterales, muchas veces siguiendo los pasos de reuniones similares que celebraban representantes de los órganos ejecutivos de los Estados.

Los legisladores no introdujeron nada nuevo en el ámbito de las relaciones internacionales con la creación de las reuniones interparlamentarias. Éstas emularon una actividad que ya desarrollaban los gobiernos en el terreno diplomático. La celebración de encuentros bilaterales entre cancilleres o entre otros funcionarios de gobierno de menor o mayor rango, como los embajadores o los propios Jefes de Estado, respectivamente, ya eran una tradición cuando los parlamentarios comenzaron a trasladar al plano internacional los esquemas, prácticas y estructuras que existían en los órganos legislativos nacionales. Al igual que otras instituciones del parlamentarismo internacional, como las conferencias parlamentarias internacionales o las visitas parlamentarias oficiales, las reuniones interparlamentarias también tenían sus antecedentes en viejos oficios o instrumentos concebidos en el mundo de la diplomacia. Lo que hicieron, en todo caso, los legisladores fue reapropiarse de los mismos en aquellos casos en los que la propia institución parlamentaria fue insuficiente para facilitar la participación internacional de sus miembros.

⁰ Véase: “Entre alliés. Le Comité Interparlementaire franco-brinannique. Première réunion du Comité”, *Nouvelles de France et Bulletin des Français résidant à l’Étranger: Chronique Hebdomadaire de la Presse Française*, vol. 4, n. 9, Mars 1916, pág. 167-168.

La existencia de una política exterior de algunos gobiernos hacia determinadas regiones del mundo o hacia otros países en específico, por razones históricas y culturales, fue una ventana de oportunidad para que los órganos legislativos impulsaran la celebración de reuniones interparlamentarias⁰. En el marco de dicha política, los parlamentos tuvieron la posibilidad de ampliar los espacios para la participación internacional tanto de sus miembros como también de los pertenecientes a los órganos legislativos con los que establecían relaciones. Como ya se había adelantado al final del apartado anterior, los parlamentos se convirtieron en promotores de ámbitos para la participación internacional de los legisladores. Pero no sólo de los suyos. Las reuniones y encuentros internacionales entre parlamentarios organizados por los órganos legislativos facilitaron a los diputados y senadores extranjeros nuevos espacios de participación internacional.

Las reuniones interparlamentarias tiene la virtud de ser espacios internacionales para la participación mixta de los legisladores. No sólo participan los parlamentarios de un único órgano legislativo. A diferencia de un grupo interparlamentario de amistad, donde únicamente actúan los miembros de la institución a la que pertenece dicha agrupación, las reuniones interparlamentarias ofrecen un escenario participativo tanto para los legisladores del parlamento que convoca y organiza el encuentro como para los miembros del órgano legislativo del país invitado a la cita. Este atributo de las reuniones interparlamentarias descansa en la naturaleza básicamente relacional que tienen los espacios episódicos del parlamentarismo internacional. Sin la presencia *in situ* de una contraparte es imposible la existencia del espacio como tal. No se puede celebrar una reunión interparlamentaria si a su convocatoria se rehúsan a asistir los legisladores extranjeros invitados (debido a otros compromisos o a cualquier circunstancia).

La naturaleza relacional de las reuniones interparlamentarias no desaparece aunque éstas dejen de ser un estadio inicial de desarrollo de otros espacios permanentes de participación internacional para convertirse en un producto institucional de éstos. Por más que sean los grupos de amistad los que promuevan y celebren reuniones interparlamentarias, la materialización de estos encuentros va a depender de la asistencia de los miembros del órgano legislativo convocado. Mientras los espacios bilaterales de naturaleza corporativa de participación internacional de los parlamentarios, solo necesitan para su configuración contar con la existencia de un *alter ego* legislativo o un actor público o privado en el ámbito exterior al parlamento, los espacios de naturaleza relacional, como es el caso de las reuniones interparlamentarias, necesitan algo más; necesitan la comparecencia puntual de los miembros de dicha institución (parlamentaria) externa.

Los parlamentos al ofrecer espacios bilaterales de participación internacional para los legisladores, que abarcan más allá de sus integrantes, están definiendo los criterios de dicha participación. Es decir, de todo el conjunto de parlamentarios que pueden estar presentes en dichos espacios. Ello se traduce en una convocatoria (externa) delimitada a los miembros del parlamento de otro país, cuyo encuentro con éstos responde a temas determinados; fijados previamente, inclusive, de forma mutua. Aunque podría decirse lo mismo de cualquier jornada o conferencia internacional que en la actualidad organizan los parlamentos, lo importante en cualquier caso está en que los órganos legislativos desde finales del siglo XX dieron un paso en la promoción de espacios internacionales de un modo proactivo y autónomo y no de manera reactiva y dependiente; como lo comenzaron haciendo por orientación de las asambleas parlamentarias internacionales.

⁰ LALANDE, Gilles: "La francophonie et la politique étrangère du Canada", en PAINCHAUD, Paul (ed.): *De Mackenzie King à Pierre Trudeau: Quarante Ans de Diplomatie Canadienne, 1945-1985*, Les Presses de l'Université Laval, Montreal, 1989, pág. 226.

Los órganos legislativos empezaron hace cien años apoyando las conferencias de las asambleas parlamentarias internacionales así como formando delegaciones y grupos nacionales para participar en dichas instituciones. Los parlamentos fueron, en un principio, completamente reactivos en el desarrollo de actividades internacionales. Se limitaron a fomentar espacios para que sus legisladores pudieran participar a nivel internacional. Esto cambió cuando los órganos legislativos comenzaron a organizar sus propias reuniones interparlamentarias. No fue que éstos dejaron de responder a las directrices de las asambleas parlamentarias de las que son miembros o de auspiciar sus conferencias; de hecho, dicho apoyo continúa hoy en día. Lo que hicieron los parlamentos fue ampliar su agenda de actividades internacionales mediante la creación de otros espacios independientes del circuito de las asambleas parlamentarias internacionales. Unos espacios donde participan, además de sus legisladores, los de los órganos legislativos de otros países.

El desarrollo por los órganos legislativos nacionales de encuentros entre parlamentarios de dos países, completa, de momento, el proceso de transposición descendente del movimiento de internacionalización parlamentaria. En lo que respecta a la construcción de espacios institucionales para la participación internacional de los legisladores dentro de los parlamentos el ciclo parece cerrado. Dicha trayectoria que comenzó, siendo ascendente, es decir, de los parlamentos hacia las asambleas parlamentarias internacionales, volvió al punto de partida. No hay nada en estas asambleas que no haya sido replicado por los órganos legislativos, los cuales han alcanzado suficiente capacidad institucional para desarrollar por su cuenta las mismas actividades (internacionales), incluso otras más, que realizan dichas asambleas. Aunque cada caso presente sus respectivas particularidades, se trata de una tendencia que es universal.

La celebración de reuniones interparlamentarias, sean éstas dentro o al margen de los grupos de amistad, reflejan que los órganos legislativos han construido en los últimos cincuenta años un espacio alternativo para la participación parlamentaria internacional. De forma independiente o siguiendo una trayectoria de desarrollo institucional, la creación de dicho espacio alternativo significó la desmonopolización de los canales de participación internacional de los legisladores. Éstos últimos dejaron de necesitar de las asambleas parlamentarias internacionales para participar en el ámbito internacional. Sus respectivos órganos legislativos les permitieron abrir otra ruta: la del parlamentarismo internacional de fraternidad. Aunque este tipo de parlamentarismo no es completamente exclusivo de los órganos legislativos, algunas de sus instituciones, como las reuniones interparlamentarias, sí lo son. Dichos encuentros bilaterales de legisladores así como los grupos de amistad son entidades muy propias de los parlamentos. Es poco común encontrar esta clase de instituciones en las asambleas parlamentarias internacionales.

Entre los parlamentos que iniciaron una temprana desmonopolización de la participación internacional de sus miembros se encuentran las Cortes Generales. Mucho tiempo antes de la llegada de la democracia, en 1977, dentro del Parlamento español ya existía una considerable práctica del parlamentarismo internacional de fraternidad. Éste iba más allá de visitas y viajes internacionales de los parlamentarios con cargo a las cuentas de la institución. A mediados del período franquista, en las entonces Cortes Españolas se constituyeron un conjunto de grupos de amistad parlamentarios e interparlamentarios. Sin embargo, muchas de estas actividades tuvieron muy poco relieve debido a la conducta del órgano legislativo de considerar a las mismas como iniciativas del Grupo Español de la UIP y no propiamente de las Cortes. El Parlamento permitía, pero no asumía. Esto cambió por completo tras las primeras Legislaturas de la etapa democrática. A partir de ese momento comenzaría dentro de las Cortes Generales

un proceso de institucionalización formal de los espacios bilaterales del parlamentarismo internacional. De este fenómeno nos ocupamos en los dos capítulos siguientes.



CAPÍTULO 11. LOS ESPACIOS BILATERALES PERMANENTES DE PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE LOS LEGISLADORES EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL

El desarrollo dentro de las Cortes Generales de espacios bilaterales de participación internacional no es un fenómeno reciente. La aparición de la mayor parte de sus manifestaciones, tanto eventuales como permanentes, antecede al período democrático,

iniciado en 1977⁰. Lo novedoso está, más bien, en el proceso de institucionalización formal de estos espacios desde el comienzo de la democracia así como en la posterior desinstitucionalización de algunos de éstos en las últimas dos Legislaturas. Este capítulo está dedicado al análisis del proceso de formalización institucional de los espacios bilaterales permanentes de participación de los legisladores. En el caso de los de carácter eventual, este mismo proceso será observado en un capítulo posterior. Dicha separación es con fines estrictamente descriptivos y en ningún momento implica desconocer la posible trayectoria teleológica de evolución institucional que ciertos espacios tienen en relación con otros. Pero sí exponer la relatividad de la misma.

El carácter relativo de una vía única de tránsito y desarrollo institucional de los espacios bilaterales de participación internacional hace que en cierta medida sea indiferente comenzar el análisis por aquellos espacios de carácter eventual o por los de tipo permanente. Como se verá en detalle más adelante, dentro de la experiencia de las Cortes Generales, no todos los grupos de amistad interparlamentarios tuvieron como antecedentes reuniones interparlamentarias. Ni tampoco muchas de las visitas parlamentarias oficiales han terminado en el establecimiento de reuniones interparlamentarias. Incluso, los grupos de amistad no parecen ser el estadio final del proceso. Todo lo contrario, algunos de éstos han ido mutado como intergrupos parlamentarios, dentro la actual desinstitucionalización de los primeros. Un fenómeno muy reciente, que sólo abordaremos parcialmente ya que supera el período temporal del objeto de estudio; fijado hasta la IX Legislatura.

La escasa, por no decir inexistente literatura, sobre los espacios bilaterales permanentes de participación parlamentaria internacional dentro de las Cortes Generales supone situar el análisis a un nivel básicamente descriptivo. Tiene poco sentido adelantarnos a valorar las actividades y resultados de estas instituciones sin conocer antes su origen, estructura y composición. Esta primera aproximación a la realidad de las entidades corporativas que se han desarrollado en el Parlamento español para realizar actividades de perfil internacional pretende mostrar el grado de formalización alcanzado por unos órganos internos cuyas prácticas y productos suelen ser, en su mayoría, informales. El punto es poner de manifiesto que el parlamentarismo internacional de fraternidad, al igual que los otros géneros que hemos visto, posee canales formales y oficiales para su desarrollo. La diferencia, a veces, es que dichos canales se encuentran aún en un proceso inconcluso y no definitivo.

La creación y el reconocimiento legítimo y legal de ciertos espacios organizativos dentro de los parlamentos para la realización de actividades internacionales responden a un conjunto muy amplio de variables. Solamente la racionalidad instrumental que rodea la constitución de los grupos de amistad o de los intergrupos parlamentarios nos introduce en el tema de los incentivos de los legisladores para formar estas agrupaciones interpartidistas. No menos hay que decir en cuanto a lo que define el carácter formal así como oficial de estos colectivos, los cuales tienen lugar dentro de una institución que dispone de autonomía para regularse funcional y financieramente. En este sentido, un indicador de legitimidad de los grupos de amistad o de los intergrupos parlamentarios dentro del órgano legislativo puede ser la financiación de sus actividades por parte de este último. Asimismo, la legalidad y el carácter oficial de tales grupos podrían descansar en un reglamento básico que al respecto haya

⁰ Un primer trabajo de carácter histórico sobre la actividad internacional de la Cortes Generales es el de: GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel: “Los inicios de la diplomacia parlamentaria en España durante la Legislatura Constituyente (1977-1979)”, en Revista *Espacio, Tiempo y Forma*, n. 26, Serie V – Historia Contemporánea, 2014, pp. 403-415. El estudio, aunque impreciso en algunas afirmaciones, especialmente en el supuesto carácter proactivo del Parlamento español en la creación de grupos de amistad durante la Transición, expone antecedentes de la participación internacional de miembros de las Cortes tanto en esa etapa así como en los años del franquismo.

desarrollado la cámara o que el acta constitutiva de los mismos es aprobada por los órganos de dirección del parlamento.

La naturaleza permanente de los grupos de amistad y de los intergrupos parlamentarios no significa que dichas estructuras sean definitivas en cuanto a sus atributos. Lo que es permanente es su existencia; no sus características como organización. La estructura y composición de estas agrupaciones puede variar con el tiempo. Algunas de éstas podrían surgir sólo como parlamentarias, es decir, sin reciprocidad por parte de los órganos legislativos de los países a los que respectivamente están orientadas, y convertirse después en interparlamentarias al establecerse dicha reciprocidad. Lo mismo sucede en cuanto su posición dentro del órgano legislativo. Los colectivos interpartidistas de parlamentarios para realizar actividades internacionales pueden aparecer de manera informal y carecer de una condición oficial y posteriormente ir adquiriendo tales atributos. Pero también podrían perderlos en el futuro, en el caso de que así lo consideren las autoridades parlamentarias respectivas.

La tradicional existencia dentro del Parlamento español de agrupaciones de legisladores orientadas hacia la realización de actividades internacionales ha estado marcada por diversas trayectorias. La única constante de éstas, paradójicamente, ha sido la de la discontinuidad. Ello hace fundamental adoptar un enfoque diacrónico para poder estudiar dichos colectivos en su conjunto. Aunque también es posible abordarlos de forma sincrónica, ello resulta más adecuado cuando se trata de un solo caso y en torno al mismo se intenta valorar sus actividades y resultados⁰. En esta investigación, al contrario, se sigue un razonamiento de carácter inductivo en el que se consideran todos los grupos de amistad e intergrupos parlamentarios internacionales surgidos en las Cortes Generales desde inicios de la democracia. Esto ha contribuido a identificar en ellos tendencias comunes de regularidad, que anuncian una trayectoria progresiva de desarrollo institucional de estas agrupaciones durante los primeros treinta años de vigencia del régimen democrático, pero que en el último lustro comenzó a detenerse para entrar en una fase de desinstitucionalización y reacomodo informal.

La secuencia básica que ha seguido el proceso de institucionalización formal de los espacios bilaterales permanentes de participación parlamentaria internacional dentro de las Cortes Generales hace posible fijar tres grandes etapas: la del establecimiento de estos espacios, la de su auge y consolidación y la de su declive y reinvención. En función de estos tres períodos se encuentra organizado este capítulo. En una primera parte, se aborda la creación en el Congreso y en el Senado de los grupos de amistad durante las primeras Legislaturas. En un segundo apartado se analiza la proliferación de estas agrupaciones así como la aparición de los primeros intergrupos parlamentarios en la última década del siglo XX. En tercer lugar, se describe la progresiva desaparición de los grupos de amistad a finales de la primera década del siglo XXI y su consiguiente sustitución informal por intergrupos parlamentarios.

11.1 EL ESTABLECIMIENTO OFICIAL DE LOS COLECTIVOS PARLAMENTARIOS DE FRATERNIDAD DENTRO DE LAS CORTES GENERALES

Los espacios parlamentarios bilaterales permanentes de amistad y cooperación internacional comenzaron a ganar un mayor interés y reconocimiento institucional con la elección de las primeras Cortes democráticas. Dichos espacios que habían aparecido y dado sus primeros pasos durante la vigencia de las Cortes franquistas fueron adquiriendo

⁰ SUÁREZ COLLADO, Ángela: "EL grupo de amistad hispano-marroquí: un instrumento de la diplomacia parlamentaria en proceso de maduración", en HERNANDO DE LARRAMENDI Miguel (coord.): *La política exterior española hacia el Magreb: actores e intereses*, Ariel, Barcelona, 2009, pp. 149-168.

importancia desde el comienzo de la democracia. Un ejemplo de ello fue la creación durante la I Legislatura del Grupo de Amistad Hispano-Francés y del Grupo de Amistad Hispano-Alemán en el Congreso de los Diputados. Dichos grupos fueron establecidos por acuerdo de la Mesa del Congreso. El primero se conformó en 1980 y el segundo en 1982⁰. Eran la reacción del Parlamento español a iniciativas de este tipo que se habían constituido respectivamente en Francia y Alemania, cuyos órganos legislativos habían pedido de manera formal a las autoridades del Congreso de los Diputados la formación en su seno de una agrupación de similares características.

El inicio de la democracia en 1977 permitió que algunos órganos legislativos de otros países, incluso no europeos, como Japón, pudieran ampliar sus relaciones con las Cortes Generales⁰. Éstos, por su cuenta, habían constituido con anticipación grupos de amistad parlamentarios enfocados hacia España y tras la elección de las primeras Cortes democráticas dichas agrupaciones buscaban alcanzar finalmente un carácter interparlamentario con la creación de la contraparte española. Hasta entonces, los contactos que mantenían los miembros de estos grupos de amistad eran en gran medida con el personal diplomático del Estado español acreditado en el respectivo país de origen de tales agrupaciones⁰. No existía una relación interparlamentaria como tal, razón que llevó a algunos grupos de amistad sobre España en otros parlamentos a tomar la decisión de plantear a las Cortes Generales la conformación de la correspondiente agrupación. Lo que se perseguía era un gesto recíproco por parte estas últimas.

El impulso de los primeros grupos de amistad en la etapa democrática nunca fue una iniciativa ni las Cortes Generales ni de ninguno de sus miembros. Fue más bien una aspiración de legisladores de países vecinos, como Francia y Portugal. La insistencia, por ejemplo, de parlamentarios franceses en torno a la creación de un grupo de amistad España-Francia era una demanda que se remontaba a los años finales del franquismo y que cobró fuerza con la llegada de la democracia⁰. Esta demanda, finalmente, tuvo respuesta en la I Legislatura por parte del Congreso de los Diputados. La Mesa del Congreso encargó en marzo de 1980 al Servicio de Relaciones Exteriores de las Cortes que diseñara una propuesta de agrupación española siguiendo los parámetros sugeridos por el Grupo de Amistad de España en la Asamblea Nacional de Francia. Lo mismo puede decirse en el caso de la creación en 1982 del Grupo de Amistad Hispano-Alemán, cuyo homónimo en el Parlamento germano databa de 1959⁰.

0 ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Serie Interparlamentaria*, legajo: 273, n. 28.

0 ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Grupo Hispano-Japonés, diciembre, 1981”, *Serie Interparlamentaria*, legajos: 151, n. 8 y 162, núm. único, año 1983.

0 Véase al respecto el artículo: “Recepción en honor de los parlamentarios franceses”, en el Diario *ABC*, del sábado 22 de enero de 1977, donde se reseña que: “El embajador de España y la marquesa de Nerva han ofrecido en la representación diplomática española en París una recepción en honor de los parlamentarios que forman en el grupo de amistad Francia-España. Este grupo, constituido por unos sesenta diputados de las diversas familias políticas de la mayoría, incluye a diversas personalidades de la V República.”, pág. 19.

0 En una carta de diciembre de 1979, dirigida al Presidente del Congreso de los Diputados, Landelino Lavilla, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja Aguirre, le sugiere sobre la conveniencia de establecer “en nuestro Congreso de los Diputados una asociación análoga al Grupo de Amistad ‘France-Espagne’ de la Asamblea Nacional Francesa...”. Al respecto, el Ministro le informa que: “Hace tan sólo unos días visitaron al Embajador [español] Solano [en París] el Presidente y Vicepresidente del Grupo, diputados del RPR, Delong y Marie, quienes han vuelto a insistir en la conveniencia de que cuanto antes se crease el correspondiente grupo por parte española.”, ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Serie Interparlamentaria*, legajo: 273, n. 28.

La idea inicial propuesta por el Servicio de Relaciones Exteriores para la constitución de los grupos de amistad fue que dichas agrupaciones se conformaran con arreglo a la importancia numérica de los Grupos Parlamentarios en la cámara. Asimismo, recomendaba que los grupos de amistad tuvieran un tamaño y una estructura similar a la de su contraparte extranjera. En este orden, era importante que dichas agrupaciones contaran con un órgano de gobierno, cuya estructura interna sería: “un presidente, dos vicepresidentes, un secretario general, un tesorero, y diez miembros integrantes del Comité de Dirección en representación de los respectivos Grupos parlamentarios.”. Dicha propuesta, en realidad, reproducía en casi todos sus aspectos la organización que ese entonces tenía el “*Groupe d’Amitié France-Espagne*”. En el proyecto español, sólo se prescindían de las figuras del vicepresidente delegado y del secretario general adjunto que presentaba la agrupación de amistad francesa.

La opción que adoptó la Mesa del Congreso para la constitución del Grupo de Amistad Hispano-Francés fue diferente. Se estableció que el Grupo estuviera integrado por todos los miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores de la cámara y adicionalmente otros treinta y seis diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios⁰. Ello implicó que la agrupación llegara a estar conformada durante la I Legislatura por setenta y dos parlamentarios. Una cantidad cercana a la que tenía el Grupo de Amistad Francia-España en el parlamento francés; de ochenta y dos legisladores. Otra diferencia con respecto a este último estaba en que una parte de la agrupación española se renovaba anualmente, teniendo los diferentes grupos parlamentarios que designar (o ratificar) a sus correspondientes representantes. Aunque podría considerarse como constituido, el Grupo de Amistad Hispano-Francés del Congreso de los Diputados no era una agrupación estable. Su vigencia dependió mucho de estímulos externos; de su contraparte francesa.

La estructura organizativa del Grupo de Amistad Hispano-Francés fue cambiando conforme sufría modificaciones la fisonomía del *Groupe d’Amitié France-Espagne*. Tanto fue así que en la tercera reedición (anual) del Grupo Hispano-Francés, en junio 1982, se fijó una (nueva) organización, la cual era idéntica a la que había adoptado recientemente la agrupación de amistad de la Asamblea Nacional francesa. No se registraba ningún tipo de innovación o iniciativa por parte del Congreso de los Diputados en el desarrollo organizativo de los espacios institucionales permanentes del parlamentarismo internacional de fraternidad. El Parlamento español se limitó a utilizar el mismo diseño que tenía el *Groupe d’Amitié France-Espagne*. En función de este último, el Grupo Hispano-Francés pasó entonces a tener treinta y seis miembros y a estar regido por un órgano directivo compuesto por un presidente y cuatro vicepresidentes. Dicha estructura organizativa no tenía mayor racionalidad administrativa. Fue un simple acto de jerarquización de la estructura de la agrupación.

La experiencia del Grupo de Amistad Hispano-Francés fue replicada por el Congreso de los Diputados en la constitución en 1982 del Grupo de Amistad Hispano-Alemán. Cada grupo parlamentario del Congreso designó a finales de la I Legislatura los respectivos diputados a participar en este otro colectivo de fraternidad. Más allá de su creación, esta última

0 ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Creación del grupo interparlamentario de amistad Germano-español, 1959”, *Serie Interparlamentaria*, legajo 9, n. 2 /7.

0 Según comunicación del Servicio de Relaciones Exteriores de las Cortes, relacionada con la “Alternativa y solución complementaria de la creación de un grupo de amistad Asamblea nacional- Congreso de los Diputados, se informa que: “El Sr. Lebedel, del servicio de Protocolo de la Asamblea Nacional Francesa... [ha señalado que:] dicha Cámara mantiene relaciones con otras de igual naturaleza, a través de contactos bilaterales entre Comisiones de Asuntos Exteriores de las mismas. Esta fórmula se utiliza con la Unión Soviética, con Italia, con Alemania Democrática y con Yugoslavia, estando en trance de formalizarse dicha relación con Rumanía”. ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Serie Interparlamentaria*, legajo: 273.

agrupación no tuvo mayor actividad. Fue más bien un gesto de buenas intenciones del Congreso de los Diputados ante la existencia en el parlamento alemán de un grupo de amistad sobre España. Es posible que la cercanía a la fecha de disolución de las Cortes Generales, en noviembre 1982, así como la menor insistencia de los legisladores alemanes, en comparación con los parlamentarios franceses, en el mantenimiento de relaciones permanentes haya tenido que ver en nula actividad del Grupo de Amistad Hispano-Alemán. Éste desapareció al finalizar la Legislatura, siendo constituido de nuevo muchos años después; en la VI Legislatura⁰.

La reedición de los grupos de amistad creados en el Congreso de los Diputados no fue constante en las primeras Legislaturas. El Grupo de Amistad Hispano-Francés después de haber funcionado durante tres años seguidos fue interrumpido. En la II Legislatura esta agrupación no fue renovada. Pese a la solicitud hecha, en noviembre de 1983, al Congreso por el presidente del Grupo de Amistad Francia-España de la Asamblea Nacional francesa, el Grupo de Amistad Hispano-Francés no fue constituido. En su lugar, las relaciones del Congreso de los Diputados con el órgano legislativo de Francia fueron desarrolladas, como veremos en el siguiente capítulo, bajo la modalidad de reuniones interparlamentarias. La involución que había tenido el Grupo de Amistad Hispano-Francés como un espacio bilateral permanente de participación internacional de los legisladores fue resuelto trasladando al Grupo español de la Unión Interparlamentaria las responsabilidades sobre la realización de los eventos puntuales entre el Congreso de los Diputados y el Grupo de Amistad Francia-España.

El traslado de las actividades bilaterales de amistad con el parlamento francés al Grupo español de la UIP tenía sus razones. Dicho Grupo español era otro circuito a través del cual el Congreso de los Diputados había venido cultivando relaciones interparlamentarias con Portugal desde la I Legislatura. De un modo paralelo a su participación dentro de la UIP, el “*Grupo Interparlamentar Português*” de la *Assembleia da República* en esta institución parlamentaria internacional había invitado en 1981 al Grupo español a crear el “*Grupo Interparlamentar Luso-Espanhol*”⁰. En este caso, los respectivos grupos nacionales de España y Portugal en la UIP fueron la base para la futura constitución en sus órganos legislativos de espacios permanentes bilaterales de participación internacional de los parlamentarios. La iniciativa, nuevamente, de crear estos espacios había surgido de la contraparte extranjera; no de las Cortes Generales.

El Grupo Interparlamentario Luso-Español no era grupo de amistad sobre España de la Asamblea de la República del Portugal, ni mucho menos fue un grupo de amistad sobre Portugal creado en el Congreso de los Diputados. Fue una agrupación creada dentro de la UIP⁰. Pero ello tampoco supuso que se tratara de un colectivo de amistad de esta organización internacional de composición parlamentaria. Era básicamente una asociación de carácter

⁰ En cuanto a la reaparición de esta agrupación: “La Mesa del Cámara, en su reunión del día 11-2-1997 aprobó la constitución del Grupo de Amistad con la Dieta Federal de Alemania, con ocasión del viaje (12 a 16 de enero 1998) a aquél país de una delegación parlamentaria presidida por el Excmo. Sr. Presidente del Congreso de los Diputados. ”, Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VI Legislatura 1996-2000*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pág. 1120.

⁰ ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Grupo Hispano-Portugués. 15-07-82”, *Serie Interparlamentaria*, legajo: 137, n. 3

⁰ El Grupo Interparlamentario Luso-Español surgió en mayo de 1980 en el marco de la IV Conferencia Interparlamentaria sobre Cooperación y Seguridad Europea a raíz de la firma de una declaración conjunta de los presidentes de los Grupos Nacionales portugués y español de la UIP. Un año después, en la reunión de primavera de esta última organización internacional, en Manila, fue cuando se constituyó dicha agrupación bilateral. Véase al respecto: ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Serie Interparlamentaria*, legajo: 137, n. 3.

geográfico, cuando mucho, orientada por elementos geopolíticos; como otras tantas alianzas que empezaron a surgir en la UIP dentro de cierto movimiento de regionalización de los grupos nacionales a partir de la segunda mitad del siglo XX. No fue que la UIP comenzara a desarrollar como institución su propio parlamentarismo internacional de fraternidad. Lo que sucedió fue que dentro de ésta los grupos nacionales, a título propio, comenzaron a promoverlo de modo paralelo al parlamentarismo internacional de asamblea que practicaban como miembros de una organización multilateral.

El establecimiento en el Congreso de los Diputados del Grupo de Amistad Hispano-Luso no sucedió hasta finales de la III Legislatura; en 1988. No obstante, su gestación comenzó antes; con la creación del mencionado Grupo Interparlamentario Luso-Español de la UIP. Fue un suceso encapsulado dentro de las actividades que desarrollaba el Grupo español en dicha organización internacional. A diferencia del Grupo Hispano-Francés, el estímulo externo para la creación de una agrupación de amistad con la Asamblea de la República de Portugal fue el resultado de la experiencia internacional previa que habían acumulado los legisladores portugueses y españoles mediante su participación en la UIP. Mientras los franceses tenían una agrupación de amistad con España ya consolidada y para ese entonces con casi treinta años de existencia dentro de la Asamblea Nacional, la iniciativa portuguesa de invitar en 1985 al Congreso de los Diputados a constituir un grupo de amistad se hizo a propósito de reproducir la actividad que tenían los Grupos portugués y español dentro de la UIP.

La influencia de los grupos nacionales de la UIP en la génesis de ámbitos permanentes del parlamentarismo internacional de fraternidad siempre había estado presente de alguna manera dentro del órgano legislativo español. En un principio, durante el franquismo, el Grupo español de la UIP fue en gran medida la «correa de transmisión» para las relaciones con parlamentos de otros países, los cuales también contaban con un grupo nacional dentro de dicha institución multilateral. Posteriormente, al comienzo de la democracia, los primeros grupos de amistad de las Cortes Generales asumieron en sus inicios algunos aspectos generales del funcionamiento del Grupo español de la UIP. Una muestra de ello fue el “Proyecto de Estatutos del Grupo de Amistad Hispano-Francés”, el cual, incluía en su artículo quinto que: “Los miembros del Grupo de Amistad satisfarán una cuota mensual de 300 pesetas para atender a los gastos originados por las actividades de aquél.”⁰

El hecho de haberse redactado unos estatutos para el Grupo Hispano-Francés en los que cuales se fijara una tasa contributiva a sus miembros y se estipulara además la figura de un tesorero establecía una semejanza entre dicho grupo de amistad y el Grupo español de la UIP, especialmente, en lo relativo a la supuesta autonomía funcional y financiera que presentaba este último. Ello, sin embargo, no significaba que los grupos de amistad que se constituyeron en el Congreso de los Diputados durante la I Legislatura fueran espacios autónomos y separados de la institución. Con la excepción en un comienzo del Grupo Hispano-Portugués, las primeras agrupaciones de amistad de las Cortes Generales no guardaron ninguna relación con las actividades de la delegación española en la UIP. Lo que hubo en parte fue la imitación del Grupo español de la UIP como referente en la construcción de los primeros grupos de amistad.

El proceso de creación de los grupos de amistad supuso en sus inicios, como era lógico, un préstamo de las diferentes prácticas conocidas dentro del Congreso de Diputados en lo relativo a espacios institucionales para la participación internacional de los legisladores (v.g. el Grupo español de la UIP). Sin la existencia de mayores pautas para la conformación de los grupos de amistad que aquellas sugeridas por los órganos legislativos interesados en que las

0 ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Serie Interparlamentaria*, legajo: 273, n. 28.

Cortes Generales crearan dichos colectivos, éstas respondieron a tales demandas considerando las recomendaciones externas, las cuales combinaron con las reglas que habían tenido las ya tradicionales formas institucionales de relación con la UIP. Ello generó que los primeros grupos de amistad carecieran de un origen autóctono como tal. Habían surgido dentro del Parlamento, pero en función de criterios ajenos al mismo. Lo máximo que había hecho el Congreso de los Diputados era otorgarle a estos grupos cierta particularidad al incluir en su constitución algunos elementos tradicionales del funcionamiento de la institución.

Los primeros grupos de amistad dentro del Parlamento español nacieron marcados por la fusión entre algunos elementos de ciertas estructuras previas que existían en su interior para la participación internacional de los parlamentarios, como el Grupo español de la UIP, y aquellos elementos propios de ciertos órganos tradicionales de la institución parlamentaria, como la Comisión de Asuntos Exteriores. En su etapa inicial, los grupos de amistad de las Cortes Generales no eran completamente espacios originarios y originales del órgano legislativo. Eran, en cierta medida, subproductos desarrollados en unas instancias sin mayor regulación y posición dentro de la institución, incluso, bastantes informales en su funcionamiento (v.g. reuniones interparlamentarias, delegaciones internacionales, visitas de parlamentarios extranjeros). Dentro de estas instancias era donde se creaban los grupos de amistad a partir de estímulos y pautas externas. Estos subproductos conseguían el respaldo de la Mesa del Congreso y su consecuente formalización era el resultado de haber sido encauzados a través de los órganos políticos y administrativos que las autoridades parlamentarias consideraban debían llevar los temas relativos a las relaciones internacionales bilaterales con otros órganos legislativos.

La evolución de los grupos de amistad en las primeras Legislaturas fue muy distinta en cada caso. Si bien la conformación de estas agrupaciones dependió de estímulos externos, el itinerario de desarrollo de dichos espacios participativos así como su consolidación en cuanto estructuras permanentes tuvo diferentes rutas. En medio de la discontinuidad que caracterizó la existencia de los tres grupos de amistad que se crearon y reeditaron en el Congreso de los Diputados entre la I y la II Legislatura, tales agrupaciones tuvieron un recorrido muy desigual. Mientras el Grupo de Amistad Hispano-Francés, después de haberse constituido desde un principio como asociación permanente entre la Asamblea Nacional de Francia y el Congreso de los Diputados devino en un espacio temporal de reuniones interparlamentarias muy eventuales, el Grupo de Amistad Hispano-Luso tuvo una evolución bastante progresiva. Esta agrupación comenzó siendo en 1986 una “Comisión para las relaciones con la Asamblea de la República de Portugal” del Congreso para después convertirse expresamente en 1988 en un Grupo de Amistad con participación, incluso de miembros del Senado⁰. El único que no corrió ninguna suerte fue el Grupo de Amistad Hispano-Alemán. Éste ni siquiera involucionó al plano episódico de encuentros ocasionales entre delegaciones de los órganos legislativos de Alemania y España. Se suprimió sin dejar mayor huella.

Lo que definitivamente salvó a los grupos de amistad Hispano-Francés e Hispano-Luso del mismo destino que tuvo el Hispano-Alemán fue la actitud que registraron las autoridades parlamentarias de la época frente a las insistentes solicitudes de la Asamblea Nacional francesa y de la Asamblea de la República de Portugal de constituir y mantener los grupos de amistad en el Congreso de los Diputados. En el caso del Grupo Hispano-Alemán, es posible que si la contraparte alemana hubiese actuado de manera similar a la delegación francesa o a la portuguesa, el parlamento español hubiera reeditado dicha agrupación durante la II Legislatura. Era lógico, que las Cortes Generales, con apenas pocos años de constituidas, se

0 ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Serie Interparlamentaria*, legajo: 613, n. único.

comportara de forma reactiva en materia de relaciones internacionales. Tras décadas de dictadura, fue, por el contrario, muy significativo que las Cortes comenzaran desde la I Legislatura estableciendo contactos con órganos legislativos de otros países.

El final de la III Legislatura fue, sin embargo, el momento clave en el que comenzó el establecimiento definitivo de las agrupaciones de amistad internacional dentro de las Cortes Generales. Los grupos de amistad que empezaron a conformarse o mejor dicho, a reactivarse, ratificaron su carácter interparlamentario. Los tradicionales grupos de amistad Hispano-Francés e Hispano-Luso del Congreso de los Diputados asumieron una nueva denominación; más precisa. Estas agrupaciones, las cuales fueron reactivadas, respectivamente, en septiembre y noviembre de 1990 pasaron a llamarse: Grupo de Amistad con la Asamblea Nacional Francesa y Grupos de Amistad con la Asamblea de la República de Portugal⁰. Dicho movimiento de creación de colectivos de amistad también fue seguido por el Senado, cuando a mediados de la IV Legislatura se conformó el Grupo de Amistad Hispano-Francés, en abril de 1992. Este último grupo, pese a no haber mantenido un carácter permanente del todo, ya que se constituyó dos veces durante dicha Legislatura, el mismo se fundó con arreglo a la existencia en el Senado francés de un grupo de amistad Francia-España⁰.

El Congreso de los Diputados y el Senado siguieron el ejemplo de sus homónimos francés y portugués en cuanto al tamaño de los grupos de amistad. Era una especie de asociación interparlamentaria en la que cada una de las partes tenía igual cantidad de miembros. Los nuevos grupos de amistad (reactivados) tuvieron una estructura organizativa muy básica, que incluía un presidente y un conjunto de vocales. Los integraban en su mayoría parlamentarios que no tenían ninguna responsabilidad dentro de los órganos directivos de las cámaras. Más que una agrupación estable y con una agenda fija, funcionaban como una reunión interparlamentaria. Su actividad dependía en cierta medida de las iniciativas que realizaba la contraparte, como por ejemplo, una visita a las Cortes Generales de una delegación del grupo de amistad Francia-España o del presidente de dicha agrupación. El poco desarrollo de actividades internacionales así como la continuidad de éstas se convirtió en un denominador común de los grupos de amistad durante las primeras cinco Legislaturas. No fue hasta los años finales del siglo XX que estas agrupaciones comenzarían a tener mayor estabilidad y una actividad más constante.

11.2 EL AUGE Y CONSOLIDACIÓN DE LOS ESPACIOS PERMANENTES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE FRATERNIDAD EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL

La institucionalización de las agrupaciones de amistad internacional dentro de los Cortes Generales cobró mayor fuerza a partir de la VI Legislatura. Junto a la ya habitual reedición de los primeros grupos de amistad en la IV y V Legislatura, durante la VI Legislatura comenzó un crecimiento progresivo del número de agrupaciones. Éstas se cuadruplicaron en poco menos de cuatro años. De los tres grupos de amistad que existían cuando concluyó la V Legislatura, el Parlamento pasó a tener trece de estos colectivos a finales de la VI Legislatura⁰. Dicha proliferación no era una situación aislada. Ésta formaba parte de un fenómeno general de expansión de las actividades internacionales de las Cortes Generales que tuvo lugar durante esa Legislatura, pero que había sentado sus bases en las Legislaturas

⁰ Con respecto a dichos grupos de amistad, en la Memoria de la IV Legislatura del Congreso de los Diputados se reseña que: “Esta delegación tiene carácter permanente y está integrada por 14 Diputados de los diferentes Grupos Parlamentarios, con una distribución no estrictamente proporcional a su fuerza numérica.”, *Memoria de la IV Legislatura 1989-1993*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1995, pág. 142.

⁰ Véase: SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO: *Memoria IV Legislatura Senado (1989-1993)*, Dirección de Estudios y Documentación, Servicio de Publicaciones del Senado, Madrid, 1994, pág. 911.

precedentes. El avance que estaba teniendo el parlamentarismo internacional de fraternidad dentro del órgano legislativo español no respondía a una cuestión de colores políticos, aunque ello, como veremos más adelante, tuvo cierto peso en un inicio.

La importancia que durante las primeras Legislaturas del Partido Socialista, las autoridades parlamentarias le atribuyeron a la idea de construir una agenda internacional del órgano legislativo y el impulso que a este proyecto se le dio después en las Legislaturas del Partido Popular fue fundamental en el amplio desarrollo que alcanzó dicha agenda. Ello se puso de manifiesto otra vez con el comienzo en 2004 de una nueva Legislatura Socialista, que tras ocho años de los Populares, continuaron ampliando los espacios institucionales del parlamentarismo internacional en sus diferentes facetas. Es este período, que comprende entre 1996 y 2008, fue donde lograron mayor desarrollo las estructuras permanentes de participación internacional de los legisladores y muy especialmente, las de carácter bilateral; dirigidas al fomento de relaciones interparlamentarias entre órganos legislativos. Fue un proceso de crecimiento que, además de haber sido cuantitativo, lo fue también cualitativo.

La aparición en la VI Legislatura de un mayor número de grupos de amistad vino acompañado con la constitución de las primeras de estas agrupaciones de carácter mixto, conformadas por miembros del Congreso de los Diputados y del Senado. Contrario a lo que podría pensarse, dicha modalidad no respondía a establecer únicamente grupos de amistad mixtos de las Cortes Generales en aquellos casos donde los países a los que se orientaran dichos grupos tuvieran un órgano legislativo unicameral. El criterio fue principalmente geopolítico. Los grupos de amistad mixtos que se constituyeron en un inicio estaban orientados a los países del espacio iberoamericano. Mientras que los grupos de amistad que se establecían en cada una de las cámaras se orientaron, en particular, hacia países europeos; la mayoría de estos, miembros de la UE. El hecho de que ya existieran otros espacios de interacción entre legisladores de los países comunitarios no fue impedimento para la creación dentro del Congreso de los Diputados de grupos de amistad, por ejemplo, con Alemania, Grecia, Italia, entre otros.

El apoyo decidido de las autoridades parlamentarias a las iniciativas de los legisladores de crear grupos de amistad estuvo detrás del auge de estos colectivos. Ni siquiera en los años iniciales de la democracia, la creación de los grupos de amistad fue sólo una iniciativa particular de un conjunto de legisladores. Tanto las pocas agrupaciones de amistad que se crearon durante las primeras Legislaturas como el gran número de colectivos de fraternidad que se constituyeron y reeditaron a lo largo de las posteriores legislaturas fueron decisiones que acordaron en los respectivos órganos directivos de las cámaras. El supuesto carácter informal así como no oficial que mucha de la literatura que ha adoptado el concepto de diplomacia parlamentaria le atribuye a los grupos de amistad queda en entredicho si se toma en consideración la manera cómo desde un inicio se constituyeron estas agrupaciones dentro de las Cortes Generales. La dinámica formal que siguió el proceso de constitución de los grupos de amistad es, especialmente emblemática, en lo que respecta al caso de dichas agrupaciones de carácter mixto⁰.

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VI Legislatura 1996-2000...*, op.cit., pág. 1117; SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO: *Memoria de la VI Legislatura del Senado 1996-2000*, Vol. II, Dirección de Estudios y Documentación, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2001, pág. 1995.

⁰ Las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta son las que fijan el carácter mixto de un determinado grupo de amistad. Son también las que designan, juntas o por separado, a los diputados y senadores que estarán al frente del grupo. Asimismo, son las que establecen el número de miembros que tendrán la agrupación. Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VI Legislatura 1996-2000...*, op.cit., en concreto, la Sección 26.2. "Grupos de Amistad de las Cortes Generales", págs. 1124 y ss.

Los grupos de amistad que se constituyeron en el Parlamento español desde inicios de la democracia no eran agrupaciones informales y sin carácter oficial. La Mesa del Congreso de los Diputados y la Mesa del Senado, de forma conjunta o separada acordaban la constitución de los grupos de amistad. Dichos órganos de dirección daban respuesta a la solicitud de creación de estos colectivos que realizaban un conjunto de legisladores de los diferentes grupos parlamentarios con presencia en las cámaras. El procedimiento era, en cierta medida, similar al empleado para la constitución de las delegaciones permanentes en las distintas asambleas parlamentarias internacionales donde las Cortes Generales han sido miembro de pleno derecho. Como vimos, en el capítulo 5, cada grupo parlamentario proponía los posibles integrantes de la delegación. La única diferencia entre dichas delegaciones y los grupos de amistad estaba en que para la constitución de estos últimos el Parlamento no seguía criterios externos (número de miembros, momento de creación); el mismo los definía. Éste creaba por su cuenta y de forma autónoma un espacio de participación internacional de sus legisladores.

El problema de que en el reglamento del Congreso de los Diputados, ni tampoco en el del Senado, no se contemplara la figura de los grupos de amistad ha sido, más que todo, una cuestión de actualización; de inclusión de dicha figura en la normativa. Desde un principio, las Cortes Generales resolvieron esta carencia legal de mismo modo que fueron institucionalizando dentro del órgano legislativo las estructuras y prácticas del parlamentarismo internacional: trasladando al plano de las actividades internacionales procedimientos estandarizados para el desarrollo de las funciones principales del poder legislativo. Dentro del Parlamento español, no habido mucha distinción entre los criterios para la creación de una comisión parlamentaria no legislativa y la dinámica de constitución de un grupo de amistad. Las dos nacen de la iniciativa de los parlamentarios, el establecimiento de ambas es aprobado por la Mesa de la cámara, dichas formaciones las integran legisladores de los distintos grupos parlamentarios, éstas pueden durar una Legislatura, ser reeditadas en la siguiente, o llegar a convertirse en permanentes.

Las Cortes Generales han constituido sus grupos de amistad siguiendo un procedimiento formal aunque éste estuviera contemplado en los reglamentos de las cámaras para crear otras clases de estructuras. A diferencia de en los tiempos del franquismo y de la Transición, cuando las primeras agrupaciones de amistad internacional se constituyeron de manera informal, los grupos de amistad surgidos durante la democracia de desarrollaron de forma orgánica; bajo el visto bueno de las autoridades parlamentarias. Desde las primeras Legislaturas, la creación de los grupos de amistad fue una dimensión de la actividad internacional que comenzó a desarrollar el órgano legislativo. Lo máximo que podría decirse en contra de lo que fue la génesis de los grupos de amistad dentro de las Cortes Generales es que la aparición de estas agrupaciones fue reactiva; no fue una iniciativa del Parlamento español. Respondió a la existencia previa de grupos de amistad orientados hacia España en algunos órganos legislativos de países vecinos, como Francia y Portugal.

La existencia previa de un *alter ego* legislativo, en cuyo seno llevara tiempo constituido un colectivo de fraternidad enfocado a España significó que desde un primer momento las Cortes Generales pudieron establecer de forma inmediata una relación interparlamentaria a través de sus grupos de amistad. Éstos se saltaron en su evolución una etapa que muchas veces le toca recorrer (en solitario) a tales agrupaciones. Esta situación se convirtió en un criterio determinante para la conformación de los grupos de amistad dentro del Parlamento en las sucesivas Legislaturas. Detrás de la formación de estas agrupaciones había siempre una asociación bilateral; una vinculación entre alguna de las cámaras de las Cortes Generales y el órgano legislativo de otro país. Con independencia del tipo de actividades que se realizaban en el marco de esta asociación así como del carácter formal o informal de la misma, la

mayoría de los grupos de amistad del Congreso de los Diputados, del Senado o los mixtos tenían un carácter interparlamentario.

El desarrollo institucional de los grupos de amistad de las Cortes Generales implicó otras tendencias homogeneizadoras además de la naturaleza interparlamentaria y del procedimiento formal de constitución de estas agrupaciones. Entre otros aspectos que indican la presencia dentro del Parlamento español de criterios regulares de ordenación en el funcionamiento de los grupos de amistad se encuentran la estructura y composición que llegaron a tener dichos colectivos. Si bien durante las primeras Legislaturas los pocos grupos de amistad que se constituyeron tenían una estructura organizativa y una composición bastante heterogénea entre ellos, dicha situación cambió a partir de la VI Legislatura. En estos dos aspectos, los grupos de amistad asumieron unas nuevas características muy uniformes y similares a las delegaciones de las Cortes Generales en las asambleas parlamentarias internacionales.

En lo que respecta a su estructura organizativa, los grupos de amistad fueron dotados por los órganos directivos de las Cortes Generales de una ordenación jerárquica tradicional, la cual consistía en un presidente, un vicepresidente, un cuerpo de vocales y un *staff* de apoyo administrativo y logístico. Ello implicó un aumento en el número de integrantes de estas agrupaciones, incluyendo los funcionarios parlamentarios asignados a las labores administrativas del grupo. Dicha reestructuración de los grupos de amistad, expresaba la introducción de un modelo de gestión para el desarrollo de las actividades (internacionales) de estos colectivos. Lo que hicieron las autoridades parlamentarias fue dotar a cada uno de los grupos de amistad de su correspondiente junta directiva y del respectivo personal administrativo de apoyo. Le dieron un nuevo vértice y una nueva base a unas agrupaciones que hasta entonces se habían caracterizado por ser más horizontales.

La consecuencia directa de la ampliación del tamaño de los grupos de amistad lo que generó, obviamente, fueron espacios institucionales más grandes en el que pudieron participar un mayor número de legisladores en actividades internacionales. El doble movimiento, por un lado de creación de más agrupaciones, y por el otro de ampliación de las mismas, permitió la incorporación de un sustantivo número de diputados y senadores en la gestión formal del parlamentarismo internacional de fraternidad que desarrollaron las Cortes Generales. Sólo por citar un ejemplo, el número de parlamentarios que formaron parte de los grupos de amistad durante la VI Legislatura fue de ciento dos frente a los treinta y ocho que integraron los únicos tres colectivos que existían en la Legislatura anterior⁰. Este incremento sería aún más exponencial en el futuro, ya que el Parlamento llegó alcanzar la cifra de veintiocho grupos de amistad durante la VIII Legislatura⁰.

En lo relativo a su composición, los grupos de amistad dejaron de conformarse de manera exclusiva por voluntad de los respectivos grupos parlamentarios, los cuales decidían el número de legisladores a participar en dichas agrupaciones. Desde la VI Legislatura, el peso político que tenía cada grupo parlamentario en la cámara fue establecido definitivamente como el criterio para conformar los grupos de amistad. En este sentido, los colectivos de fraternidad internacional perdieron el relativo carácter abierto que habían tenido en un inicio. Aunque en el pasado los grupos de amistad nunca estuvieron integrados por un igual número de parlamentarios por cada uno de los partidos como presencia en las Cortes Generales, los legisladores de los diferentes grupos parlamentarios tenían más libertad para formar parte de

⁰ Estas cifras responden a cálculos propios en función de los datos registrados en: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VI Legislatura 1996-2000...*, op. cit., págs. 1117 y ss.

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VIII Legislatura 2004-2008*, Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2011, págs. 1221 y ss.

los grupos de amistad. En medio de esta mayor libertad de participación, lo que sí había sido siempre un hecho era que la presidencia de estas agrupaciones estuvo en manos del partido como mayoría en la cámara.

Las autoridades parlamentarias de la VI Legislatura lo que hicieron fue institucionalizar formalmente una realidad que era cada vez más patente conforme se empezaron a reeditar en la III Legislatura los primeros grupos de amistad, creados en la I Legislatura. La conformación de los grupos de amistad en función del peso político de los distintos grupos parlamentarios conllevó a que las agrupaciones del parlamentarismo internacional de fraternidad existentes en las Cortes Generales acabaran reflejando la misma correlación de fuerzas de los partidos que había en el resto de órganos políticos del Congreso de los Diputados y del Senado. Ello se tradujo en que los legisladores que más posibilidades tenían de formar parte de los grupos de amistad eran aquellos pertenecientes a los partidos con mayor representación en el Parlamento. No era suficiente con ser parlamentario para poder ingresar a estas agrupaciones; todo iba a depender del peso del Grupo Parlamentario al que perteneciera el legislador.

El otro elemento que también empezó a regir la participación de los legisladores en los grupos de amistad así como la calidad de ésta fue la condición de los parlamentarios como miembros, respectivamente, de la Mesa del Congreso de los Diputados y de la Mesa del Senado. Los órganos directivos de las Cortes Generales se involucraron de una manera sin precedentes en la constitución de los grupos de amistad a partir de la VI Legislatura. Las autoridades parlamentarias se reservaron para sí los cargos de directivos de todos los grupos de amistad. Hasta entonces, ninguno de los grupos de amistad en las pasadas legislaturas había sido presidido por miembros de los órganos directivos de la institución. Cuando mucho, la presidencia de los grupos de amistad habían recaído sobre algún parlamentario que estaba a cargo de una comisión parlamentaria o había presidido la delegación parlamentaria permanente de la cámara en cierta asamblea parlamentaria internacional. El que integrantes de los órganos directivos del Parlamento formaran parte de los grupos de amistad era algo nuevo en la composición de estas agrupaciones.

El fenómeno de la *presidencialización* de las actividades internacionales de los órganos legislativos, del que ya se había hablado antes cuando abordamos el parlamentarismo internacional de conferencia, también se colaba en las instituciones del parlamentarismo internacional de fraternidad de las Cortes Generales. Pero en esta oportunidad era un esquema que no se regía por criterios externos; por los que establecían los organizadores de las conferencias internacionales. En esta ocasión se trataba de un diseño institucional que establecieron las propias autoridades del Parlamento español. Puede que la decisión de que fueran las autoridades de las cámaras las que se encargaran de presidir los grupos de amistad descansara en la idea de controlar directamente las labores de estas agrupaciones así como de coordinar dichas acciones con arreglo a la agenda de actividades internacionales que fijaran las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado. Ello parece muy lógico. No obstante, este diseño tan rígido, como se verá más adelante, sería en el futuro uno de los factores que contribuirían a la desaparición de los grupos de amistad y a su sustitución (informal) por intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales.

Los intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales es una de las pocas instituciones sin tradición dentro del parlamentarismo español. La aparición dentro de las Cortes Generales de esta segunda modalidad de agrupación de fraternidad internacional tuvo lugar entre mediados de la VI Legislatura y principios de la VII con la creación, en 1998, del Intergrupo Español sobre Población, Desarrollo y Salud Reproductiva de las Cortes y la constitución en 2002 del Intergrupo Parlamentario sobre la Tasa Tobin en el Congreso de los

Diputados. El primero surge con el propósito de promover los objetivos sobre salud sexual y reproductiva establecidos en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de la ONU, celebrada en El Cairo, en 1994⁰. El segundo tuvo su origen como expresión parlamentaria del movimiento «altermundista» promovido por la Asociación por la Tasación de las Transacciones Financieras y por la Acción Ciudadana (ATTAC)⁰.

Los primeros intergrupos parlamentarios surgieron, paradójicamente, en un momento en que seguía en aumento el número de grupos de amistad dentro del Parlamento. Pese a que el objetivo de estos intergrupos era también realizar actividades internacionales, éstos no se constituyeron como grupos de amistad. Aunque sin atrevernos a trazar una relación directa, que suponga desviarnos del objetivo de este capítulo, los intergrupos parlamentarios comenzaron a aparecer en las Cortes Generales cuando la gestión de los grupos de amistad había sido asumida de forma exclusiva por las autoridades parlamentarias. Es cierto que los intergrupos parlamentarios que tuvieron lugar inicialmente dentro del órgano legislativo no todos estaban orientados de forma abierta hacia cuestiones internacionales o hacia países en específico⁰. Sin embargo, una de las principales características de estas agrupaciones es que nunca han sido conformadas por acuerdo de ninguna de las Mesas de las Cámaras ni tampoco han contado entre sus integrantes con miembros de dichos órganos directivos del Parlamento.

La nula atención de las autoridades parlamentarias hacia los intergrupos parlamentarios ha sido una constante desde el surgimiento de estas agrupaciones de legisladores. Es como si los órganos directivos hubiesen aceptado que dentro de las Cortes Generales tuvieran cabida dos tipos de agrupaciones con distinto rango que desarrollan actividades internacionales. El primer tipo serían instituciones oficiales y formales del Parlamento, como es el caso de los grupos de amistad. El segundo tipo serían instituciones informales y no oficiales de los parlamentarios. Este sería el caso de los intergrupos parlamentarios. Una institución de segunda categoría en todos los aspectos. Sin embargo, no hay ninguna razón para que esto haya sido así. Por el contrario, dados los factores externos y los intereses privados, que por lo general, han rodeado la creación de los intergrupos parlamentarios, tanto de orientación nacional como internacional, los órganos directivos de las Cortes Generales deberían haber tenido alguna participación en la conformación de estos colectivos.

El surgimiento (paralelo) de los intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales en un contexto de notable crecimiento de los grupos de amistad fue un hecho prácticamente inadvertido en la VII Legislatura. Ello se debió a que para ese entonces sólo habían aparecido muy pocos intergrupos. Tampoco la aparición de estas agrupaciones implicaba un problema de duplicación de esfuerzos. Los grupos de amistad, acordados por los órganos directivos de las Cortes Generales, se concentraban en países y estaban dirigidos, en su mayoría, al

⁰ Véase: INTERGRUPO PARLAMENTARIO SOBRE POBLACIÓN, DESARROLLO Y SALUD REPRODUCTIVA: *Acción parlamentaria por la universalización del derecho a la salud*, Folleto Institucional de la Agrupación, Federación de Planificación Familiar Estatal, Madrid, 2013.

⁰ El movimiento estuvo liderado dentro del Congreso por el entonces diputado Joan Saura, representante de la formación Iniciativa per Catalunya Verds. En torno a la historia del Intergrupo sobre la Tasa Tobin, véase las exposiciones del diputado Joan Herrera Torres: CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, núm. 40, VIII Legislatura, año 2004, págs. 1747 y ss. y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, núm. 139, IX Legislatura, año 2010, pág. 13 y ss. Sobre las dimensiones parlamentarias que adquirió a nivel mundial el movimiento ATTAC, consúltese: MERINO, Susana E.: *La tasa Tobin: tres años de historia*, Ediciones Continente, Buenos Aires, 2001, en concreto, pág. 23 y ss.

⁰ Es el caso del Intergrupo Parlamentario sobre Laicismo, creado en 2004 dentro del Congreso de los Diputados. Véase al respecto el artículo de EL MUNDO: “Todos los partidos, salvo el PP, crean un grupo en defensa del Laicismo”, edición electrónica del 14 de noviembre de 2004: <http://www.elmundo.es/elmundo/2004/11/10/espana/1100092733.html>, fecha de consulta: 04/02/2015.

desarrollo de relaciones interparlamentarias, mientras que los intergrupos parlamentarios nacientes se orientaban hacia temas internacionales. Más que agrupaciones de fraternidad internacional, éstos últimos eran grupos interparlamentarios de estudio. Al margen de los actores privados externos con los que estaban vinculados y a los cuales se les podrían situar como los únicos receptores de la amistad, no había otro referente exterior de carácter público o estatal específico a la que fuera dirigida la acción de estos intergrupos.

Los intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales, sin embargo, comenzaron a diversificarse en la primera década del siglo XXI; dejaron de ser solamente sobre temas puntuales. Junto a los que seguían manteniendo su carácter de grupo de estudio, orientado en una temática concreta, empezaron aparecer en las Cortes Generales un nuevo género de intergrupo parlamentario enfocado hacia causas políticas muy particulares que han tenido a ciertos colectivos sociales (no nacionales) como los actores receptores del apoyo de los legisladores españoles. Bajo esta orientación, en la VIII Legislatura se funda por iniciativa de un grupo de diputados del Congreso el Intergrupo Parlamentario por Palestina. Tras éste y con la misma perspectiva, se constituyó en la IX Legislatura el Intergrupo Parlamentario sobre el Sáhara. Es importante destacar que tales agrupaciones de legisladores se fundaron durante las Legislaturas socialistas y no antes, lo que parece indicar que la orientación política con mayoría en la cámara podría ser un factor determinante en la aparición de estas agrupaciones⁰.

Un elemento muy particular de los nuevos intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales es que han estado dirigidos en su mayoría hacia poblaciones sin un Estado reconocido internacionalmente. Este fenómeno no es original de las Cortes Generales. Responde, como ya se mencionara en el capítulo anterior, a cierto proceso «descendente» con base en el PE, donde ha tenido lugar en las últimas décadas la proliferación de un conjunto de intergrupos de este tipo, los cuales han seguido el modelo británico y han adoptado ciertas temáticas de algunos colectivos interpartidistas de legisladores con cierta tradición dentro del Parlamento francés (vg. la cuestión del Tíbet). En España, este proceso no se ha limitado al órgano legislativo central. A diferencia de los grupos de amistad, los intergrupos parlamentarios han alcanzado un carácter multinivel, siendo habitual encontrar en la mayoría de las asambleas autonómicas intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales, los cuales han comenzado a ser regulados⁰.

En todos los casos, y en particular dentro de las Cortes Generales, los intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales han estado orientados hacia el desarrollo de relaciones con organizaciones de la sociedad civil que tienen un perfil transnacional. No existen detrás de la constitución de estas agrupaciones ningún tipo de vinculación con órganos legislativos de otros países. Ello, incluso, va más allá del hecho de que muchos intergrupos se encuentren enfocados hacia grupos sociales que persiguen la constitución de un Estado-nación así como reivindicar un espacio dentro de la comunidad internacional. El objetivo de estos colectivos de legisladores no es desarrollar un parlamentarismo internacional de fraternidad de tipo interparlamentario; ni siquiera interestatal. A lo sumo, uno de solidaridad internacional, aunque más activo que el que realizan los órganos legislativos cuando aprueban una resolución parlamentaria o emiten una declaración institucional como muestra de apoyo a

⁰ Este es un aspecto a considerar de cara al futuro en cualquier análisis sobre la formación de los intergrupos si se tiene en cuenta que en la X Legislatura, con mayoría del Partido Popular, se estableció el Intergrupo Parlamentario Hispano-Israelí.

⁰ Dentro del Reglamento del Parlamento Vasco, los intergrupos parlamentarios están regulados en el artículo 27. Este Reglamento, incluso, recoge una resolución: “Relativa a la Constitución de intergrupos y agrupaciones no oficiales de parlamentarios y parlamentarias”, que fuera aprobada en 2009. Véase: PARLAMENTO VASCO: *Reglamento del Parlamento Vasco: Constitución y leyes institucionales básicas*, Vitoria-Gasteiz, 2013, en especial, pág. 135.

un colectivo social en el extranjero, el cual sufre alguna clase de privación (política, legal, económica, social, etc.).

La cuestión es distinta, sin embargo, cuando los intergrupos parlamentarios no son estrictamente sobre asuntos internacionales, sino más bien se constituyen sobre la base de relaciones recíprocas, pero no entre dos parlamentos, sino entre un colectivo de diputados y senadores del órgano legislativo de un determinado país y las instituciones tanto públicas como privadas de otro. Aunque estos intergrupos parlamentarios puedan asemejarse bastante a un grupo de amistad, su origen y su objetivo son muy distintos a los que puede tener un grupo de amistad interparlamentario, que ha sido constituido por acuerdo de los órganos directivos de las cámaras para gestionar las actividades de apoyo y cooperación con el parlamento del país al que está orientado la agrupación. Cuando un intergrupo parlamentario surge para intentar asumir esta última tarea de una manera no oficial estamos ante un proceso informal de constitución de grupos de amistad. Ello es lo que ha sucedido en las Cortes Generales en las últimas dos Legislaturas.

11.3 EL DECLIVE Y REINVENCIÓN DE LAS AGRUPACIONES PARLAMENTARIAS DE AMISTAD EN LAS CORTES GENERALES

El parlamentarismo de fraternidad que desarrollaron con fuerza las Cortes Generales durante la última década del siglo XX y la primera del XXI comenzó a debilitarse hacia finales de esta última. Dos factores fueron fundamentales en ello: por una parte, la llegada a la Presidencia del Congreso de los Diputados en la IX Legislatura de José Bono, un parlamentario experimentado, pero sin tradición internacionalista. Por la otra y como consecuencia de lo anterior, la implementación de una política de austeridad en el Congreso que puso especial atención en reducir las actividades internacionales de la Cámara⁰. En el caso del Senado, la situación fue similar; aunque con matices sobre las actividades propias o conjuntas que fueron objeto de recortes. En vista de que el grueso de los colectivos de parlamentarios con perfil internacional tenía una composición mixta, la directiva de la Cámara Alta lo que hizo más bien fue respaldar la medida de disminuir el número de estos colectivos que planteó la Mesa del Congreso.

La normal reedición de los habituales grupos de amistad que venía sucediendo al inicio de las pasadas cuatro Legislaturas se vio trastocada con la decisión en 2008 de la Mesa del Congreso y del Senado de reducir el número de estas agrupaciones. La gran mayoría de estos colectivos eran interparlamentarios; tenían su correspondiente homólogo en el órgano legislativo del país al que estaban orientados. El principal criterio en el que se sustentó la reducción fue el geopolítico. Los grupos de amistad que fueron reeditados al comienzo de la IX Legislatura tuvieron la particularidad de estar enfocados a parlamentos de países no comunitarios⁰. La existencia de otros canales de relación (bilateral) entre las Cortes Generales con los respectivos órganos legislativos de los países miembros de la UE justificó la medida para prescindir de históricos grupos de amistad interparlamentarios, como el que existía con Asamblea Nacional de Francia, con la Cámara de Diputados de Italia o con la Asamblea de la República de Portugal. La única excepción fue el Grupo de Amistad con el Senado de la República Francesa, el cual fue reeditado por el Senado español.

⁰ DE LA HOZ, Cristina: “Bono propone congelar los sueldos de los diputados y limitar los viajes”, Diario *ABC*, edición del 5 de septiembre de 2008, pág. 18.

⁰ Véase: GAREA, Fernando y DE SANDOVAL, Pablo: “Bono pacta un drástico recorte de viajes”, Diario *El País*, edición de 31 de octubre de 2008, pág. 12.

Los órganos de dirección de las Cortes Generales lo que hicieron fue considerar ciertos espacios del parlamentarismo supranacional europeo, como la COSAC o las reuniones interparlamentarias de comisiones sectoriales de los órganos legislativos de los países comunitarios como ámbitos sustitutos de los grupos de amistad que tenía el Congreso de los Diputados o las Cortes Generales con dichos países. El Parlamento español, redujo los espacios de participación internacional de los legisladores al establecer una equivalencia entre las instituciones del parlamentarismo supranacional con la del parlamentarismo internacional. A simple vista esto parecería no acarrear ningún inconveniente. Se puede llegar a pensar, con mucha lógica, que mientras exista algún canal abierto para la participación de los diputados y senadores, lo de menos es su naturaleza; sea este supranacional o internacional. La cuestión está en si es posible que dentro de éste puedan participar todos los legisladores por igual.

El mismo carácter sectorial que tienen muchos de los espacios de participación parlamentaria supranacional es evidente que reduce las posibilidades de participación del conjunto de los legisladores. Como vimos en el capítulo 6, la posición institucional que poseen algunos parlamentarios, como integrantes de determinadas comisiones parlamentarias, (v.g. la de asuntos europeos), incide en el nivel de participación de éstos con respecto a aquellos que no pertenecen a tales comisiones. Es ilógico considerar que la eliminación de espacios bilaterales para la participación parlamentaria internacional puede ser compensada con el mantenimiento dentro del órgano legislativo de otros ámbitos participativos que, si bien trasciende los límites territoriales del Estado, tienen otra naturaleza. Dichos ámbitos no dejan de estar orientados a asuntos de integración regional; a la armonización de una política que es común a más de dos países y a sus parlamentos.

La disminución dentro de las Cortes Generales de los espacios permanentes para la participación internacional de tipo bilateral de sus legisladores no se limitó a la eliminación de un significativo número de grupos de amistad mixtos y de cada Cámara. Los colectivos de fraternidad interparlamentaria que mantuvieron continuidad en la IX Legislatura fueron reestructurados. Éstos vieron reducido su tamaño. Pasaron de tener once integrantes a estar conformados por ocho⁰. Ello redujo aún más las posibilidades de participación de los diputados y senadores, principalmente de los partidos políticos con menor peso en las cámaras. En su conjunto, a dichos partidos, sólo le correspondió elegir, un diputado y un senador para cada uno de los grupos de amistad mixtos de las Cortes Generales. Esta misma distribución también se aplicó en el caso de los grupos de amistad de diputados y de senadores que respectivamente reeditaron el Congreso de los Diputados y el Senado.

La reestructuración que experimentaron los grupos de amistad implicó también una mayor presencia de las autoridades parlamentarias dentro dichas agrupaciones. Los grupos de amistad que fueron reeditados terminaron siendo integrados en gran medida por los miembros de la Mesa del Congreso de los Diputados o de la Mesa del Senado. Esta decisión conjunta de ambos órganos directivos, si bien venía a otorgarle un mayor respaldo institucional y a certificar el carácter oficial de los grupos de amistad, trasladó el destino de estas agrupaciones de la base al vértice de la institución parlamentaria. Ello acercó demasiado a los grupos de

⁰ Según consta en el sección sobre los *Grupos de Amistad* que publica la página web del Congreso de los Diputados: “Las Mesas del Congreso y del Senado reunidas en sesión conjunta acordaron que los Grupos de Amistad de las Cortes Generales durante la IX Legislatura estuvieran presididos por un Vicepresidente o Vicepresidenta del Congreso de los Diputados o del Senado y vicepresididos por un Secretario o Secretaria del Congreso de los Diputados o del Senado. Asimismo, acordaron que estarían compuestos por tres miembros del Grupo Parlamentario Socialista, tres miembros del Grupo Parlamentario Popular y dos miembros del resto de los Grupos Parlamentarios de ambas Cámaras, debiendo estar integrados estos últimos por un diputado y un senador en cada caso”. Véase: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Internacional/Grupos%20de%20amistad>, fecha de consulta: 03/03/2015.

amistad a uno de los factores que, principalmente, han determinado el desarrollo institucional en el plano formal de las actividades internacionales dentro de los órganos legislativos y en especial dentro de las Cortes Generales: la existencia de autoridades parlamentarias con vocación internacional⁰.

El interés personal de los presidentes de las cámaras por la realidad internacional ha sido un elemento común en aquellos parlamentos de nuestro entorno con un fuerte avance en sus actividades internacionales⁰. No obstante, institucionalizar de manera formal que éstas se rijan únicamente por la voluntad de las autoridades parlamentarias es un riesgo para el avance del parlamentarismo internacional dentro de los órganos legislativos. El problema de un diseño institucional como éste es que acaba comprometiendo la existencia de aquellos espacios creados por los legisladores para participar en el plano internacional cuando llegan, por la lógica renovación de las cámaras, nuevas autoridades con una visión muy tradicional y doméstica de gestión del órgano legislativo. A menos, que éstas decidan, por razones de continuidad administrativa, mantener la agenda internacional de sus predecesoras, es muy probable que esta agenda pierda prioridad dentro del orden jerárquico de las labores que debe realizar la institución parlamentaria.

Los grupos de amistad, aunque sean espacios permanentes para la participación internacional de carácter bilateral de los legisladores, no dejan de ser en esencia una comisión parlamentaria especial, con vigencia, al menos durante una legislatura. Como cualquiera de estas comisiones, los grupos de amistad son iniciativa de un conjunto de legisladores de uno o de varios grupos parlamentarios. Su conformación no siempre tiene origen en el vértice de los parlamentos, más bien nacen en la base de los mismos. En vista de ello, el papel de los órganos de dirección en autorizar formalmente la existencia de los grupos de amistad o decidir su continuidad al comienzo de una nueva legislatura es sólo una parte de la dinámica constitutiva de estas agrupaciones. Las autoridades parlamentarias no son las que establecen en solitario dichos espacios como sí hacen en el caso de la conformación de las delegaciones parlamentarias destinadas a las asambleas parlamentarias internacionales. Hay una especie de división del trabajo, entre, por lado, los legisladores y, por el otro lado, los órganos de dirección del Parlamento, en la constitución formal de los grupos de amistad.

Los órganos de dirección de las Cortes Generales asumieron el control exclusivo en la formación de los grupos de amistad. Hicieron más vertical aún el proceso de construcción de estas agrupaciones. La ausencia de procedimientos establecidos en torno a la creación de los grupos de amistad permitió el desplazamiento de los legisladores como actores que originariamente promovían el establecimiento de estos colectivos e informaban a las autoridades de la respectiva Cámara su conformación. De la necesaria regulación de los grupos de amistad, los órganos directivos del Parlamento pasaron más bien a una política de intervención de estos espacios de participación internacional de los legisladores. La mayor formalidad que les otorgó a los grupos de amistad el control por parte de las autoridades del Congreso de los Diputados y del Senado, paradójicamente, sirvió a la desinstitucionalización de dichos colectivos de parlamentarios.

La pérdida de la institucionalidad alcanzada por los grupos de amistad es una cuestión muy distinta a la reducción de los espacios participativos internacionales de los legisladores.

⁰ En orden cronológico, han sido varios los presidentes del Congreso de los Diputados que han destacado por impulsar una actividad internacional del Parlamento: Miguel Ángel Martínez, Gabriel Elorriaga, Federico Trillo, Manuel Marín.

⁰ Entre algunos ejemplos de ello, está el de Luciano Violante durante su gestión como presidente de la Cámara de Diputados de Italia (1996-2001), el de Christian Poncelet que fue presidente del Senado Francés (1998-2008) o el de João Bosco Mota Amaral, quien fuera presidente de la Asamblea de la República de Portugal (2000-2005).

La eliminación en la IX Legislatura de, prácticamente, la mitad de los grupos de amistad limitó las posibilidades de que un mayor número de diputados y senadores españoles pudieran participar en las actividades internacionales del Parlamento. A favor de dicha política de recorte, podría decirse que su objetivo fue optimizar el trabajo de las agrupaciones de legisladores que desarrollaban sin mayor control actividades internacionales. Bajo esta lógica, el otorgarle racionalidad a la gestión es un argumento irrefutable. No obstante, el problema es con arreglo a qué criterios se hizo dicha racionalización. Si la misma se lleva por delante canales de diálogo y cooperación interparlamentaria que han costado años y recursos (materiales y humanos) construir, en realidad, es poco lo que se gana.

La desinstitucionalización de los grupos de amistad es la destrucción de espacios interparlamentarios consolidados, que algunos inclusive estaban fundados en protocolos de actuación firmados entre el Congreso de los Diputados y órganos legislativos de otros países. La desarticulación de dichas relaciones bilaterales es una consecuencia directa de la desaparición de una de las partes. La ruptura institucional de la relación no es un escenario al que se llega de mutuo acuerdo. Es unilateral. Envía al otro parlamento una señal de desinterés por continuar manteniendo la relación que habían establecido. Con todo esto no se pretende mostrar una visión alarmista de la situación, ya que siempre es posible reactivar los grupos de amistad que habían sido disueltos. El punto está en que dichos reinicios suponen la inversión de nuevos recursos y dan la imagen de que el órgano legislativo se comporta de forma reactiva y caprichosa en el desarrollo de sus actividades internacionales⁰.

El objetivo final de un grupo de amistad es adquirir un carácter interparlamentario; de asociación permanente entre los órganos legislativos de dos países. Cuando dicha vinculación se corta por una de las partes, la naturaleza interparlamentaria se pierde, pero no sólo porque desaparece el grupo de amistad de uno de los parlamentos. El otro grupo, el que se mantiene, también pierde el carácter interparlamentario que había alcanzado. Aunque no sea determinante, la eliminación unilateral de un grupo de amistad por parte de un órgano legislativo le resta al parlamento del país con el que mantenía relaciones un elemento muy importante para también seguir justificando la existencia del grupo de amistad a través de cual se materializaba la asociación entre los dos órganos legislativos. Dicho grupo de amistad sobreviviente, tiene que reinventarse, en una suerte de involución institucional, como agrupación parlamentaria enfocada al país.

Las autoridades de las Cortes Generales durante la IX Legislatura debilitaron el parlamentarismo internacional de fraternidad que venía desarrollando la institución al intervenir demasiado en la dinámica constitutiva de los grupos de amistad; en manos de los legisladores. No es que la mayor formalización de estas agrupaciones por los órganos de dirección del Congreso de los Diputados y del Senado condujera al deterioro de las mismas. Los grupos de amistad no se desnaturalizan conforme se hagan formales y oficiales. Fue la manera como se hizo este proceso, de forma vertical, sin consultar a los grupos parlamentarios y mucho menos a los legisladores que venían integrando los grupos de amistad. Ello no fue objeto de negociaciones y de debate en las Cámaras. A su completa discreción, la directiva del Parlamento decidió los ámbitos permanentes de participación internacional de carácter bilateral que tendría la institución; sin escuchar a sus miembros.

Las consecuencias de la ordenación tan vertical que hicieron las autoridades de las Cortes Generales de los ámbitos bilaterales permanentes de participación internacional de sus miembros no se hicieron esperar. Una de las más destacadas ha sido la progresiva aparición

⁰ Un ejemplo de ello fue la constitución, en febrero de 2009, del Grupo de Amistad del Senado de España con la Cámara de Consejeros de Marruecos. Éste se conformó poco tiempo después de la drástica reducción de los grupos de amistad de las Cortes Generales y ya habiendo sido reeditado el Grupo de Amistad con Marruecos del Congreso de los Diputados.

dentro del órgano legislativo de colectivos interpartidistas de amistad con otros países así como agrupaciones parlamentarias de vocación internacional, caracterizados por una enorme informalidad; mucho mayor, inclusive, que la que pudieron llegar a registrar en sus inicios los tradicionales grupos de amistad. Entre las nuevas agrupaciones creadas estuvo el grupo parlamentario sobre Ucrania⁰. Dicho fenómeno que había tenido hasta entonces muy poca fuerza en el Parlamento español, si se compara con lo sucedido en otros órganos legislativos de países europeos, empezó a coger impulso a mediados de la IX Legislatura, haciéndose aún más visible en la X Legislatura, con la eliminación definitiva de todos los grupos de amistad.

La política de reducción de los grupos de amistad de las Cortes Generales que había comenzado en la IX Legislatura tuvo su correlato en el surgimiento paulatino de intergrupos parlamentarios, pero no específicamente sobre asuntos internacionales, sino orientados hacia países. Fue la respuesta de la base de la institución, de los legisladores, a la verticalidad y a la rigidez de la gestión asumida por las autoridades parlamentarias en relación a los espacios permanentes del parlamentarismo internacional de fraternidad. Hasta ese momento, los pocos intergrupos parlamentarios que habían surgido en el Parlamento español tenían la especial característica de estar enfocados en temas concretos, fueran éstos asuntos domésticos (v.g. el Intergrupo por el Laicismo) o en cuestiones internacionales (v. g. el Intergrupo sobre la Tasa Tobin y el Intergrupo sobre el Sahara). Estos dos últimos intergrupos, de tipo internacional, no estaban orientados a ningún país en particular. Estaban más bien enfocados en problemáticas muy específicas.

La pérdida de espacios participativos de naturaleza internacional dentro de las Cortes Generales, llevó a los legisladores españoles a hacer lo que ya era costumbre dentro del proceso de internacionalización de la institución parlamentaria: a reinventar sus estructuras y prácticas domésticas para hacerlas funcionales en el plano internacional. En un nuevo movimiento de reinención, los parlamentarios optaron por la figura de los intergrupos parlamentarios para restablecer espacios internacionales de participación que habían sido cerrados así como para abrir otros muy distintos. Comenzaron a emplear una modalidad organizativa cuyo uso original había estado limitado al estudio de cuestiones internacionales. Empezaron a definir por países a unas instituciones que tradicionalmente se habían empleado para responder a intereses nacionales y transnacionales y que se han caracterizado por una gran informalidad y por no ser en todos sus aspectos completamente parlamentarias.

La aparición dentro de las Cortes Generales de nuevas agrupaciones informales de parlamentarios para desarrollar actividades internacionales puede, perfectamente, delimitarse en dos etapas. En una primera etapa, que abarca la IX Legislatura, la política de disminución de los grupos de amistad y la restricción ordenada por las autoridades parlamentarias de no establecer ninguna más de estas agrupaciones implicó el surgimiento de otros colectivos legisladores llamados “grupos parlamentarios de trabajo”⁰. Estos colectivos, en realidad, eran grupos de amistad, pero sin ningún tipo de reconocimiento como tales por el Parlamento. Se crearon en el marco de circunstancias muy específicas. No entraban en la lista oficial de

⁰ Sobre las actividades de este intergrupo, véase la información recogida en la página web de la Embajada de Ucrania ante el Reino de España: <http://spain.mfa.gov.ua/es/ukraine-es/diplomacy>, fecha de consulta: 12/04/2015.

⁰ Uno de estos grupos fue el Grupo de Trabajo parlamentario España-Ucrania. Véase al respecto el artículo del Diario *El Mundo*: “Políticos españoles promueven la integración de Ucrania en la UE”, http://www.elmundo.es/elmundo/2013/06/05/union_europea/1370452310.html, fecha de consulta: 12/04/2015. Otro de estos colectivos es el Grupo de Trabajo Permanente Hispano-Marroquí. Sobre el mismo, consúltese en el página web del Congreso de los Diputados: CORTES GENERALES: “Informe sobre el I Foro Parlamentario Hispano-Marroquí”, Rabat, 5 de septiembre de 2012. http://www.congreso.es/backoffice_doc/internacional/informes/3_i_foro_parlamentario_hispano_marroqui.pdf, fecha de consulta: 10/06/2015.

espacios bilaterales permanentes de participación internacional definida por los órganos directivos de las cámaras. Eran la prueba de que en las Cortes Generales empezaban a perfilarse dos clases de grupos de amistad; unos formales y oficiales y otros informales y no oficiales.

La coexistencia dentro de las Cortes Generales de agrupaciones formales e informales para una actuación internacional de tipo bilateral de los parlamentarios duró muy poco. Con el fin de la IX Legislatura, en 2011, los grupos de amistad aprobados por la Mesa del Congreso de los Diputados y del Senado al inicio de este período se disolvieron, no volviendo a ser reeditados en la Legislatura siguiente. La reducción inicial de los grupos de amistad dio paso a su eliminación definitiva. En tan sólo cuatro años el Parlamento español había pasado de tener más de una veintena de grupos de amistad formalmente constituidos a quedarse, prácticamente, sin instancias oficiales permanentes para desarrollar el parlamentarismo internacional de fraternidad. El único de estos colectivos que no desapareció, por decisión propia de la Mesa del Senado, fue el Grupo de Amistad con el Senado de Francia. Ello, posiblemente, ha tenido que ver con el hecho, entre otras razones, de que la Cámara Alta de las Cortes Generales es miembro de la Asociación de Senados de Europa. Una iniciativa que surgió del Senado francés y que hemos abordado en el capítulo 9.

La segunda etapa del proceso de desinstitucionalización de los espacios permanentes del parlamentarismo internacional de fraternidad dentro de las Cortes Generales tuvo inicios a finales de la IX Legislatura y ha trascendido hasta la actualidad. La tendencia de dicha desinstitucionalización se ha consolidado con la aparición de nuevos intergrupos parlamentarios orientados hacia otros países. Los legisladores han reinventado los tradicionales grupos de amistad bajo la figura de los intergrupos parlamentarios ya que han visto que esta institución ha tenido menos restricciones para su formación. Los órganos directivos de las cámaras (aún) no le han prestado suficiente atención a estas agrupaciones pese a que cada vez son más. Siguiendo el mismo estilo de los intergrupos sobre asuntos internacionales reeditados y formados en la IX Legislatura, como fueron los casos del Intergrupo del Sahara o el Intergrupo sobre Derechos Humanos, se han constituido también dentro del Congreso de los Diputados los intergrupos parlamentarios sobre Portugal y sobre Israel⁰.

La creación de intergrupos parlamentarios enfocados en países no viene a ser un mero cambio de denominación con respecto a los antiguos grupos de amistad. No es que estas últimas agrupaciones opten ahora por llamarse intergrupos parlamentarios en vez de grupos de amistad. La conformación de intergrupos, por más que estén enfocados hacia países, rompe la dinámica parlamentaria e interparlamentaria que caracterizaba a los grupos de amistad, especialmente en lo que tiene que ver con su formación y desarrollo. Los intergrupos parlamentarios de países que han aparecido en las Cortes Generales son iniciativas con un origen externo a la institución legislativa, las cuales son impulsadas y apoyadas por los diputados y senadores. Es un paso más en la formación de una estructura de representación de intereses dentro del Parlamento de asociaciones privadas, cuyos vínculos con el órgano legislativo pueden ser muy recientes o llevar años de existencia. Este tipo de corporativismo no es nuevo dentro del Parlamento español, antecede al propio período democrático⁰.

⁰ Entrevista al diputado José Ignacio Sánchez Amor, Coordinador del Intergrupo Parlamentario para las relaciones con Portugal y países de lengua portuguesa, 14 de abril de 2015. Véase también: RODRIGO Belén: “Diputados españoles costean de su bolsillo un viaje para estrechar lazos con Portugal”, *Diario ABC*, edición del 19 de enero de 2013, pág. 18.

⁰ Véase: BENEYTO PÉREZ, Juan: “Las asociaciones de amistad internacional durante el Franquismo”, en *Revista de Estudios Políticos*, n. 71, 1991, pp. 197-218.

El problema no es que existan dentro de las Cortes Generales intergrupos parlamentarios sobre asuntos internacionales; mientras éstos comiencen a ser regulados por el Parlamento, se evitaría que intentaran privatizar la agenda legislativa. La cuestión está cuando dichas agrupaciones vienen a sustituir a los grupos de amistad. Ello impide la posibilidad de construir relaciones interparlamentarias auténticas, ya que el *alter ego* sobre el que se funda el intergrupo parlamentario no es el órgano legislativo de otro país. Ni siquiera el reconocimiento de estos colectivos por los órganos directivos de las cámaras y su posible conversión en agrupaciones formales y oficiales contribuiría a cambiar la naturaleza básica de las mismas. Seguirán sin poder llegar a ser canales institucionales para el diálogo interparlamentario bilateral, ya que no nacieron con ese fin. Otra cosa muy distinta es que, por simple semántica, un determinado número de legisladores, con intenciones de formar un grupo de amistad, se inclinen por llamar intergrupo parlamentario a su iniciativa. Pero esto último no parece estar sucediendo dentro de las Cortes Generales en la actualidad.

Los intergrupos parlamentarios, tal como se abordó en el capítulo anterior, son sólo una parte del parlamentarismo internacional de fraternidad. Si estas instituciones son las que monopolizan el ámbito de las relaciones bilaterales permanentes del órgano legislativo, dichas relaciones tenderán a corporativizarse; a responder a intereses privados y externos a la institución parlamentaria. La reinención neocorporativa que ha registrado el parlamentarismo internacional de fraternidad dentro de las Cortes Generales desde la IX Legislatura es, sin embargo, un fenómeno de escasas dimensiones aún. Lo que es más significativo de todo ello es que tanto el Congreso de los Diputados como el Senado han perdido, prácticamente, la mayoría de sus espacios permanentes de diálogo interparlamentario bilateral. Tras casi tres décadas de desarrollo institucional, los únicos espacios que todavía conserva el Parlamento español, aunque también han sido objeto de recortes y ajustes en las últimas Legislaturas, son los espacios eventuales del parlamentarismo internacional de fraternidad. Estos espacios los abordamos en el siguiente capítulo.



CAPÍTULO 12. LOS ESPACIOS INSTITUCIONALES EPISÓDICOS DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE FRATERNIDAD EN LAS CORTES GENERALES

Los viajes de parlamentarios españoles al extranjero así como las visitas a España de legisladores de otros países son las prácticas más primigenias en lo que ha sido el desarrollo histórico del parlamentarismo internacional de las Cortes Generales⁰. Dichas prácticas, en ciertas ocasiones, han tenido como razón de ser la celebración de alguna reunión interparlamentaria⁰. En este capítulo se analiza la transformación de estas actividades, inicialmente inorgánicas y asistemáticas, en labores regulares y coordinadas por la institución. La prueba de la evidente institucionalización de tales actividades internacionales está en el hecho de que hoy en día en el ámbito de los viajes y encuentros interparlamentarios que desarrollan los miembros del Congreso del Diputados y del Senado es posible identificar varias modalidades, como son: los viajes de las comisiones parlamentarias, los de los presidentes de las cámaras o los de las delegaciones parlamentarias *ad hoc*⁰. Asimismo, se puede establecer una separación entre aquellos viajes y encuentros que tienen una dimensión comunitaria y los que están fuera del espacio de la UE.

La gran diversidad de espacios institucionales eventuales de carácter bilateral con los que cuentan los miembros de las Cortes Generales para desarrollar actividades que trascienden los límites del Estado español no implica que todos ellos formen parte del parlamentarismo internacional y mucho menos, del de fraternidad. Las Cortes Generales, al igual que resto el de órganos legislativos de los países pertenecientes a la UE han configurado, de manera paralela a las instituciones del parlamentarismo internacional, espacios de participación supranacional de sus legisladores. Un ejemplo de ello son las comisiones de asuntos comunitarios que existen en los parlamentos de los veintiocho países miembros de la UE. No toda la actividad que realizan los parlamentarios de estos países, por más que supere sus límites territoriales, es internacional; una parte muy significativa es de tipo comunitario. Si no se hace esta distinción sería imposible trazar una comparativa real entre las actividades internacionales de un órgano legislativo, por ejemplo, de un país asiático o americano y uno de un país europeo que pertenezca a la UE.

La distinción entre los viajes internacionales y comunitarios de los legisladores pertenecientes a un país de la UE también se justifica por razones cronológicas. Los espacios bilaterales, tanto permanentes como episódicos, de participación internacional de los

⁰ Uno de los precursores de los viajes al exterior fue el senador Arturo de Marcoartu, a quien nos hemos referido anteriormente en el capítulo 2. Sobre este parlamentario español y sus viajes en el último cuarto del siglo XIX, Sandy COOPER, en su obra *Patriotic Pacifism*, destaca que: “In 1878, he toured Central European capitals urging the convocation of a meeting of parliamentarians. On a oneman crusade, Marcoartu, traveled to a half-dozen capitals arguing for an organized paece.”, COOPER Sandy: *Patriotic Pacifism: Waging War on War in Europe, 1815-1914*, Oxford University Press, New York, 1991, pág. 49. Por otra parte, en cuanto a las visitas a España de parlamentarios extranjeros, un ejemplo histórico, entre tantos, lo ofrece el artículo del Diario ABC: “El presidente del Senado peruano, en Madrid”, edición de la mañana del jueves 18 de junio de 1959, pág. 53.

⁰ Durante la Legislatura Constituyente se realizaron viajes al exterior para asistir a encuentros bilaterales en órganos legislativos de otros países. Consúltase al respecto: CORTES GENERALES: *Informe verbal de las reuniones entre parlamentarios [i.e. parlamentarios] españoles y canadienses: Ottawa, 8 y 9 de noviembre 1978*. Texto multigrafiado. Biblioteca del Congreso de los Diputados, 1978.

⁰ Véase: SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO: *Senado, Memoria de la VII Legislatura (2000-2004)*, en concreto el capítulo: “Actividades protocolarias y relaciones interparlamentarias”, sección: “Viajes Oficiales”, págs. 1700 y ss.

legisladores llevaban cierto tiempo dentro de los órganos legislativos de algunos países europeos cuando comenzó el proceso de integración y el consecuente desarrollo de instancias para la participación de los parlamentarios nacionales en dicho proceso⁰. Un ejemplo fehaciente de esto lo encontramos dentro de las mismas Cortes Generales, en el caso del Comité Mixto para las Comunidades Europeas, al cual hicimos referencia en el capítulo 9. Para cuando se creó dicho Comité ya el Parlamento español tenía cierta tradición en la constitución de grupos de amistad. Ello se explica por los factores que dieron lugar a tales espacios institucionales. El primero tenía su fundamento en la integración regional, los segundos surgieron (mucho antes) para fomentar el apoyo y la cooperación entre dos parlamentos.

Estos mismos factores vinieron a determinar el desarrollo institucional de los viajes al exterior de los legisladores europeos así como de los encuentros interparlamentarios bilaterales. Las libertades y las restricciones institucionales presentes en el escenario internacional, y posteriormente en el comunitario, fueron decisivas en la constitución de los espacios eventuales de participación de los parlamentarios en dichos escenarios. Los diputados y senadores o sus respectivos órganos legislativos comenzaron a promover viajes y visitas al extranjero y encuentros bilaterales con sus pares de otros países mucho antes de la creación de la UE. Sólo después de la aparición de las primeras instituciones comunitarias a mediados del siglo XX fue que se abrieron espacios eventuales para la participación a nivel comunitario de los legisladores cuyos países ingresaban al proyecto de integración europea. En este nivel, la participación de los parlamentarios españoles no comenzaría hasta llegada la democracia y tras el ingreso del país a la UE. Sin embargo, dentro de las Cortes Generales el desarrollo de espacios de participación parlamentaria internacional ya llevaba tiempo realizándose.

La institucionalización formal dentro de las Cortes Generales de los espacios bilaterales de participación episódica de los legisladores en el plano internacional fue un proceso progresivo desde mediados del siglo XX. Ello significa que este proceso tiene sus primeros antecedentes en el régimen de Franco. Las entonces Cortes Españolas comenzaron a extender invitaciones a órganos legislativos de otros países y a recibir oficialmente a delegaciones de parlamentarios extranjeros que visitaban España. Como era lógico, la formalización de las actividades internacionales de carácter bilateral que habían venido desarrollando por su cuenta algunos miembros de las Cortes franquistas empezó por lo más sencillo: por el apoyo de la institución a los viajes al extranjero de los llamados procuradores y por hacerse cargo de recibir oficialmente la visita de diputados y senadores provenientes de otras naciones.

Las visitas de legisladores de otros países a España así como los viajes internacionales de los procuradores de las Cortes eran acciones que favorecían a la dictadura en sus intentos por salir del aislacionismo internacional. Cualquier parlamentario extranjero u órgano legislativo de otro país que se mostraba proclive a establecer una relación cordial y de amistad con las Cortes orgánicas representaba para esta institución del régimen franquista el *alter ego* parlamentario necesario para poder construir espacios bilaterales de participación internacional. Sin embargo, la condición de órgano no electo democráticamente, impidió a las Cortes Españolas un mayor avance en la creación de dichos espacios, aunque éstos fueran sólo ocasionales. Dicha situación cambió tras el establecimiento de las Cortes democráticas, ya que supuso la aparición de un órgano de similares características políticas a los existentes,

⁰ Sobre los primeros pasos del proceso de integración europea y el papel jugado por los parlamentarios, véase: RÉVEILLARD, Christophe: *Les premières tentatives de construction d'une Europe fédérale: Des projets de la Résistance au traité de CED, 1940-1954*, François-Xavier de GUIBERT, OEIL, Paris, 2001, en especial, págs. 108 y 114.

principalmente, en los países avanzados. Ello facilitaría el camino a las Cortes Generales para el desarrollo de relaciones interparlamentarias con los órganos legislativos de dichos países.

La democratización del sistema político español como hecho y como referente fue fundamental en el desarrollo institucional de espacios formales de participación episódica internacional de los miembros de las Cortes Generales a nivel bilateral. La progresiva aparición de regímenes democráticos en el último cuarto del siglo XX impulsó el contacto entre las autoridades electas de éstos. Pero no sólo a nivel de sus respectivos gobiernos. También estimuló el acercamiento entre sus correspondientes órganos legislativos. Un caso emblemático en este sentido, y que veremos en detalle más adelante, fue la relación que estableció el Parlamento de España como la Asamblea Nacional de Portugal. Dos países limítrofes que tuvieron una trayectoria temporal de vuelta a la democracia muy similar. Por otro lado, la importancia y el reconocimiento que adquirió el modelo español de transición democrática en los círculos políticos y académicos de los países de América Latina despertaron el interés de miembros de algunos de los parlamentos de éstos países por conocer dicha realidad. Ello incrementó de forma progresiva el número de visitas parlamentarias oficiales en ambas direcciones (del Atlántico) desde la segunda Legislatura.

El carácter circunstancial o aislado que han tenido muchas de estas visitas es lo que las sitúa precisamente como espacios participativos internacionales episódicos de participación internacional. La institucionalización formal de estas actividades es producto de su incremento progresivo en términos cuantitativos y de su reconocimiento y apoyo por parte de los órganos de dirección del Congreso de los Diputados y del Senado. No importa que tales espacios sean discontinuos. El hecho de que una gran parte de los viajes internacionales de los diputados y senadores españoles, de las visitas de parlamentarios extranjeros a las cámaras y de los encuentros entre ambos sean oficializados por las Cortes Generales los convierte en eventos formales. Esto es independiente del hecho de que los productos de tales actividades sean informales y no comprometan al Estado español en el plano internacional.

La realidad de estas actividades ha pasado muy inadvertida dentro de la literatura, siendo más bien confundidas con iniciativas personales de los parlamentarios o cuestionadas al no considerarse que el trabajo de los diputados y senadores como cualquier otro oficio moderno implica eventualmente la realización de viajes y reuniones fuera del país. Dado que en el caso del Parlamento español, los viajes al extranjero, las visitas oficiales y reuniones de legisladores pueden ser dentro del ámbito comunitario o tener una dimensión (más) internacional, el análisis de dichas actividades en esta oportunidad está delimitado a aquellas que tienen lugar al margen de la participación de España como miembro de la UE. De no fijar estos límites se caería rápidamente en el error de considerar que la única variable determinante del incremento de la actividad internacional de las Cortes Generales fue el ingreso del país a la UE. Este suceso lo que hizo fue asignarle al Congreso de los Diputados y al Senado una nueva agenda de actividades tanto externas como internas asociadas al proceso de integración europea.

Las actividades de los miembros de las Cortes Generales en el contexto de la UE no pueden catalogarse como una expresión de parlamentarismo internacional de fraternidad. Ello sería inadecuado e insuficiente. Las visitas de los legisladores españoles a las instituciones comunitarias así como los viajes de comisiones parlamentarias para asistir a reuniones organizadas por dichas instituciones habría que considerarlas como manifestaciones de una especie de «partenariado parlamentario» dentro del proceso de integración que supone la UE. La fuente para el desarrollo de estas actividades interparlamentarias no es la amistad, ni la solidaridad entre los Estados miembros. Va más allá de tales elementos. Es la alianza existente entre estos Estados, que ha supuesto, incluso, desprenderse de ciertos niveles de soberanía

para la construcción de dicha alianza, lo que ha dado lugar a la creación de ciertos espacios ocasionales de diálogo e intercambio sobre asuntos comunitarios entre legisladores nacionales de los países socios de la UE.

El origen de los espacios participativos ocasionales en asuntos comunitarios de los legisladores nacionales, como por ejemplo una reunión sectorial de comisiones parlamentarias de agricultura de los veintisiete países miembros de la UE, es de carácter externo y supranacional. Los promueven las instituciones comunitarias. En cambio, los espacios ocasionales del parlamentarismo internacional de fraternidad tienen un origen interno; los promueven, por su cuenta, los parlamentos nacionales. Éstos construyen dichos espacios cuando extiende una invitación a otros órganos legislativos para que una delegación parlamentaria de éstos últimos los visite de manera oficial, lo cual puede ser a propósito de celebrar una reunión interparlamentaria o de realizar un encuentro puntual entre las respectivas autoridades de dos parlamentos. Ello significa que en el desarrollo de los viajes al extranjero de los legisladores, de las visitas parlamentarias oficiales a órganos legislativos de otros países así como en la celebración de reuniones interparlamentarias bilaterales hay un parlamento que actúa como anfitrión y otro que tiene el papel de huésped. El primero propicia la construcción del espacio participativo y el segundo lo completa (con su asistencia).

Las Cortes Generales tienen una larga tradición como promotoras de visitas oficiales de delegaciones parlamentarias extranjeras y de reuniones interparlamentarias pero también como invitadas a estas mismas actividades por parte de órganos legislativos de otros países, lo que ha supuesto la realización de viajes al exterior de diputados y senadores españoles. No obstante, son, prácticamente, inexistentes los estudios sobre estas actividades internacionales del Parlamento español, consideradas, por lo general, como simples eventos protocolares. Esto obliga a comenzar por describir el origen, estructura y composición de tales eventos así como su desarrollo institucional a lo largo de los nueve períodos legislativos analizados. No se trata de valorar los resultados de los viajes internacionales de los legisladores, ni de las visitas parlamentarias oficiales y de las reuniones interparlamentarias, sino de analizar la organización y gestión de todas estas actividades como labores que han adquirido formalidad dentro de la agenda de relaciones interinstitucionales de tipo internacional que realizan el Congreso de los Diputados y el Senado.

El capítulo está organizado en dos grandes apartados. En el primero se aborda por separado el desarrollo de una política de viajes al exterior por los miembros de las Cortes Generales y el establecimiento dentro de esta institución de un régimen de visitas oficiales de delegaciones parlamentarias extranjeras. En ambos casos, se describen estas actividades como parte de una política establecida por el Congreso y por el Senado y no como expresiones aisladas, producto de la iniciativa personal de parlamentarios españoles o extranjeros así como de los partidos políticos a los que éstos pertenecen. Este tipo de distinción es necesaria, ya que también es una realidad que dichas organizaciones políticas así como muchos de sus miembros, los cuales han sido electos como diputados y senadores, desarrollan por su lado una agenda de actividades internacionales entre las que se cuentan los viajes no oficiales al exterior de estos parlamentarios y la apertura de oficinas de sus respectivos partidos políticos en otros países; convirtiendo en transnacional una parte de su acción política.

En el segundo apartado se analiza la evolución que han tenido las reuniones interparlamentarias dentro de las Cortes Generales como espacios para la participación internacional de sus miembros. Se parte de considerar estos eventos como instituciones que tienen una estructura independiente y un funcionamiento autónomo, lo cual explica que puedan dar lugar a la creación de otras más avanzadas y al mismo tiempo llegar ser absorbidas por estas últimas, aunque ello no significa que dichas reuniones acaben

desapareciendo del todo. Éstas, por el contrario, han vuelto a cobrar sentido como alternativa para la participación internacional de los legisladores españoles frente a la desaparición en el Congreso y en el Senado de otros espacios participativos permanentes, como los grupos de amistad.

12.1 EL DESARROLLO DE VIAJES AL EXTERIOR Y LA RECEPCIÓN DE VISITAS PARLAMENTARIAS OFICIALES POR LAS CORTES GENERALES

Las prácticas originarias del parlamentarismo internacional han sido los viajes al exterior de los legisladores y la realización por parte de éstos de visitas a órganos legislativos de otros países. Pero estas actividades, como ya hemos mencionado antes, han sido también desarrolladas por otros miembros de los Estados, principalmente, por los que ocupan posiciones en la rama ejecutiva, tanto de los que han sido electos por sufragio universal como de aquellos funcionarios de carrera. Se trata de una labor que en el ámbito de las instituciones de gobierno no representa una novedad, ni es un fenómeno que requiera mayor abordaje científico del que ya ha tenido. Desde un principio, los órganos del poder ejecutivo han tenido la posibilidad de actuar en el plano internacional. Sin embargo, la cuestión cambia cuando son los parlamentos el epicentro de las visitas oficiales de autoridades extranjeras y cuando son los miembros de los órganos legislativos los que realizan viajes oficiales al exterior para visitar la institución parlamentaria de otras naciones. Dicha situación introduce una nueva dimensión en las relaciones internacionales entre los Estados: la de las relaciones de fraternidad parlamentaria e interparlamentaria.

En el estudio de los espacios eventuales del parlamentarismo internacional de fraternidad, el universo de los viajes al extranjero de las autoridades públicas así como de cualquier cuadro del funcionariado estatal y de las visitas oficiales de ambas categorías de actores a órganos legislativos de otros países es muy amplio. Esto hace necesario realizar una delimitación donde sólo se consideren los viajes al exterior de los legisladores y las visitas oficiales de éstos a órganos legislativos extranjeros, las cuales estén circunscritas de forma exclusiva al desarrollo de relaciones de fraternidad interparlamentaria por dichos órganos. En esta oportunidad, el análisis sobre los viajes al exterior y las visitas oficiales de las Cortes Generales está enfocado en el proceso de institucionalización de dichas actividades en el ámbito de lo estrictamente parlamentario. Sin desconocer que dicho proceso posee mayores dimensiones, en este apartado se realiza una descripción sobre la aparición y el desarrollo dentro de las Cortes Generales de toda una política oficial en materia de viajes al exterior de sus miembros y de visitas de parlamentarios extranjeros cuya finalidad es la promoción institucional de relaciones de fraternidad interparlamentaria.

Las relaciones de fraternidad parlamentaria o interparlamentaria que pueden desarrollar los órganos legislativos y sus miembros a través de viajes al exterior y de visitas a los parlamentos de otros países son infinitas ya que tanto los legisladores como la propia institución parlamentaria actúan en la construcción de dichas relaciones y lo pueden hacer de forma independiente. Los primeros que empezaron la promoción de una amistad interparlamentaria de perfil internacional fueron los legisladores; en sus viajes al extranjero. No necesitaron de su órgano legislativo para hacerlo. Ellos mismos entraban en contacto con sus homónimos de otros países. Por su parte, los parlamentos, comenzaron a recibir la visita de altas autoridades ejecutivas de otras naciones sin que hubiera de por medio ninguna relación personal entre parlamentarios de los dos países, ni mucho menos entre sus respectivos órganos legislativos. Los viajes de los legisladores al exterior y las visitas oficiales a los parlamentos han sido siempre dos expresiones distintas pero interdependientes del parlamentarismo internacional de fraternidad.

Los órganos legislativos manifiestan de forma protocolar su respeto y simpatía hacia otros países cuando reciben la visita de alguna autoridad pública de éstos. Lo de menos es que ésta haya sido invitada oficialmente por otro poder del Estado, o que fuera invitada directamente por el propio parlamento. Lo importante es que éste se convierte en un espacio para el desarrollo de relaciones de amistad. Dichas relaciones pueden ser de carácter parlamentario o interparlamentario dependiendo del tipo de visitante extranjero. Si el mismo pertenece al poder ejecutivo dentro de su respectivo Estado, entonces la relación entre el invitado y el órgano legislativo que lo recibe será de carácter parlamentario; porque se da en el seno de esta última institución. En cambio, si el invitado extranjero forma parte del poder legislativo en su país, la relación con el parlamento que visita será de carácter interparlamentario; porque ambos tienen la misma naturaleza parlamentaria. En los dos casos, se expresa el parlamentarismo internacional de fraternidad, pero va dirigido a diferentes actores.

La distinción se torna más sencilla en el caso de los viajes oficiales al extranjero, ya que lo determina la naturaleza interparlamentaria de la actividad es, por una parte, si quien la realiza son los legisladores y, por otra parte, si éstos son invitados y recibidos en el país de destino por su respectivo órgano legislativo. Es importante tener en cuenta que no todo viaje al exterior de los parlamentarios responde a una invitación para visitar la sede del parlamento de otro país. Pero en caso de que sea así, hay que considerar además de si se trata de una visita social o de trabajo. En ocasiones, la presencia de una delegación parlamentaria extranjera en las instalaciones de un determinado órgano legislativo se debe a una reunión de trabajo entre miembros de alguna comisión parlamentaria análoga de los dos parlamentos. Ello más que ser una expresión de parlamentarismo internacional de fraternidad es una actividad de cooperación interparlamentaria. Aunque los límites entre ambas actividades sean muy finos siempre es posible establecer una separación.

El hecho de que tanto los viajes oficiales de los parlamentarios al exterior así como las visitas delegaciones parlamentarias extranjeras siempre evidencien un propósito explícito permite distinguir cuando estas actividades están orientadas exclusivamente al fomento de relaciones de amistad entre dos parlamentos y cuando van más allá de esta finalidad. En este apartado nos centraremos en la descripción y el análisis de estas actividades como espacios para el desarrollo de relaciones interparlamentarias basadas en el diálogo y contacto entre los miembros de las Cortes Generales y los pertenecientes a los órganos legislativos de otros países. Un paso que es previo a cualquier actividad de cooperación técnica y el cual requiere, en principio, esfuerzos institucionales de los parlamentos, especialmente, en lo que respecta a construir lazos de amistad entre ellos. Esto ha supuesto para el Congreso y el Senado que, por una parte, algunos de sus parlamentarios viajen al extranjero para visitar otros órganos legislativos y, por la otra, que las Cortes Generales, hayan establecido una política para acoger la visita de delegaciones parlamentarias extranjeras.

12.1.1 Los viajes oficiales realizados al extranjero por miembros del Congreso de los Diputados y del Senado

La institucionalización por las Cortes Generales de los viajes de sus parlamentarios al extranjero fue un hecho posterior a la creación a finales del siglo XIX de las primeras manifestaciones del parlamentarismo internacional de asamblea y del parlamentarismo internacional de conferencia. De hecho, muchas de las reuniones y conferencias que organizaban las asambleas parlamentarias internacionales, principalmente la UIP, fueron el motivo de la mayoría de los viajes fuera del país de delegaciones del Parlamento español. Ello fue así, incluso, durante el franquismo, cuando, junto a los viajes de los Procuradores de las

Cortes Españolas a dichas conferencias multilaterales, éstos comenzaron a realizar viajes a otros países para reunirse de manera bilateral con miembros de un determinado parlamento. Estos viajes respondían, en la mayoría de las ocasiones a una invitación que recibía el Grupo Español de la UIP de sus homólogos en otros órganos legislativos⁰.

La tradición de los viajes de los parlamentarios al exterior como una actividad especialmente del Grupo Español de la UIP continuó durante la Transición y la I Legislatura. En cierta medida, el monopolio de la actividad internacional en materia de relaciones institucionales de las Cortes Generales estuvo en manos de dicha agrupación durante los primeros años de la democracia. Mientras el Grupo Español de la UIP se encargaba, por así decirlo, de realizar visitas en el exterior para atender las relaciones públicas internacionales del Parlamento, delegaciones de algunas comisiones parlamentarias especiales, como por ejemplo, la de emigración y la de asuntos exteriores del Congreso de los Diputados y la asuntos iberoamericanos del Senado empezaron a realizar viajes al extranjero por cuestiones vinculadas a la labor para las que fueron creadas. Con la vuelta a la democracia, en 1977, un tema que cogió especial importancia dentro de la agenda parlamentaria fue el de conocer la situación de los muchos españoles que habían emigrado durante la dictadura. Esta cuestión (doméstica) no tenía nada que ver con el trabajo que realizaba el Grupo Español de la UIP.

El incremento de los viajes al exterior en las primeras Legislaturas de delegaciones de diputados y senadores pertenecientes a las diversas comisiones parlamentarias de las cámaras fue, paradójicamente, lo que dio visibilidad a la actividad internacional que durante mucho tiempo ya venía realizando el Grupo Español de la UIP. No había, por tanto, dentro de las cámaras una clara separación entre aquellos viajes que se hacían con motivo de fomentar las relaciones de las Cortes Generales con los parlamentos de otros países y los que respondían, cada vez más y de manera ordinaria, al trabajo parlamentario que realizaban algunos órganos del Congreso de los Diputados y del Senado⁰. La única distinción era que los viajes al extranjero los hacían delegaciones integradas por miembros de una o de las dos Cámaras. Sin embargo, el elemento que agrupaba a todos los viajes por igual era su naturaleza oficial. Éstos eran autorizados por las respectivas Mesas del Congreso y del Senado; tanto si surgían por iniciativa propia de las comisiones parlamentarias como si obedecían a una invitación externa.

Los viajes oficiales al extranjero comenzaron a organizarse bajo criterios más específicos a partir de la creación en 1983 de la Dirección de Relaciones Parlamentarias de las Cortes Generales. Esta unidad, adscrita a la Secretaría General del Congreso de los Diputados, asumió por completo la gestión institucional de los viajes internacionales de los parlamentarios. Esta responsabilidad había estado hasta entonces en manos del Servicio de Relaciones Exteriores de las Cortes y del Servicio de Relaciones Parlamentarias del Congreso, las cuales, principalmente, ofrecían apoyo administrativo y asistencia técnica al Grupo Español de la UIP⁰. Con dicha reforma administrativa, las expediciones internacionales de

⁰ Véase al respecto: Archivo del Congreso de los Diputados: “Invitación a miembro del Grupo Español de la UIP para visitar Bélgica, 1959”, *Serie Interparlamentaria*, legajo: 9, n. 2/9; “Viaje a Londres de una delegación del Grupo Español de la UIP (2-12 marzo 1959)”, *Serie Interparlamentaria*, legajo: 3, n. 3/2; “Viaje a Bélgica de una delegación parlamentaria española 27 de febrero – 3 de marzo de 1965”, *Serie Interparlamentaria*, legajo. 43, n.3.

⁰ En la Memoria de la II Legislatura del Congreso se reseña que durante dicho período: “...se realizaron cincuenta y siete viajes de delegaciones, bien del Congreso, bien de las Cortes, al exterior.”, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la II Legislatura (1982-1986)*, Dirección General de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Madrid, 1987, pág. 381.

⁰ En torno a las actividades desarrolladas por estas unidades administrativas durante la I Legislatura, consúltese: ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “1979-1982. Servicio de Relaciones Internacionales y Servicio de Relaciones Exteriores de las Cortes”, *Serie Interparlamentaria*, legajo: 177, único.

esta agrupación pasaron a partir de ese momento a ser una de las tantas categorías de viajes al exterior que realizaban los miembros de las Cortes Generales. Esta especie de centralización, representó un avance en lo relativo a la organización de dichos viajes, los cuales empezaron a categorizarse en función de su origen, de sus asistentes y de la forma de participación de estos últimos.

La diversificación de los viajes oficiales al exterior de los parlamentarios fue uno de los rasgos iniciales del proceso de institucionalización formal de esta actividad internacional de las Cortes Generales. No todos los viajes eran iguales. Esto se puso de manifiesto a partir de la III Legislatura⁰. En cuanto a su origen, los viajes podían corresponder con una actividad de una comisión parlamentaria en particular de cualquiera de las Cámaras o con una actividad en general de alguna de éstas o también con una de las Cortes en su conjunto. Ello significaba que los viajes adquirirían cierta especialización. En cuanto a sus asistentes, podía ser un viaje del Presidente del Congreso o del Senado o simplemente de un conjunto de legisladores, integrados en una delegación *ad hoc* de alguna de las Cámaras o de las Cortes Generales. Ello se traducía en una ordenación jerárquica de los viajes. Esto, sin embargo, no excluía que, en lo que respecta a la forma de participación de los asistentes, podría tratarse de un viaje de una delegación parlamentaria encabezada por alguno de los presidentes de las Cámaras. Ello expresaba la aparición de diversos esquemas participativos de los parlamentarios en esta actividad internacional del órgano legislativo.

El siguiente elemento que representó un nuevo umbral en la evolución de la política de viajes al exterior de las Cortes Generales fue el marcado carácter sectorial que empezaron a adquirir dichos viajes. Junto a la progresiva especialización de muchos de éstos en función de las diferentes comisiones parlamentarias, se comenzó a definir esta actividad con arreglo al ámbito geopolítico en la que tenía lugar. La entrada de España en la UE, dio pie a que los viajes al extranjero de cualquiera de las comisiones del Congreso y del Senado o las conjuntas de estas cámaras comenzaran a distinguirse entre aquellos relacionados con asuntos relativos al proceso de integración europea y “Otros Actos en el Extranjero”⁰. Esto hacía patente que un gran número de los viajes al exterior no tenían como objetivo principal el desarrollo de relaciones de amistad interparlamentaria, ni tampoco de cooperación interparlamentaria. La realización de estos viajes (dentro de Europa) estaba ligada a la dinámica descendente de las normas comunitarias que correspondía gestionar a las instituciones estatales, entre ellas los parlamentos, de los distintos países miembros de la UE.

El creciente desarrollo dentro de las Cortes Generales de un circuito de viajes en el ámbito comunitario lo que viene es confirmar tanto el surgimiento como la evolución que paralelamente, al avance de las instituciones del parlamentarismo internacional, han tenido también las instancias del parlamentarismo supranacional dentro de los órganos legislativos de los Estados pertenecientes a la UE. Si bien la aparición de dicho circuito de viajes de ámbito comunitario dentro del Congreso de los Diputados y del Senado es un fenómeno que no es posible generalizar a otros parlamentos fuera de la Europa comunitaria, éste circuito, desde un principio, ha coexistido sin problemas con los viajes al exterior para el fomento de relaciones interparlamentarias de fraternidad que ya venían realizando las Cortes Generales.

⁰ Para conocer en detalle las distintas modalidades de viajes al exterior del Congreso de los Diputados y de las Cortes Generales, véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la III Legislatura (1986-1989)*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1990, en especial, la sección 20.2: “Actos en el extranjero”, págs. 654 y ss. En el caso del Senado, consúltese al respecto: SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO: *Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993)*..., *op.cit.*, en concreto, el apartado 3.10: “Relaciones Parlamentarias”, págs. 891 y ss.

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la IV Legislatura*..., *op.cit.*, págs. 946 y ss.

Lo que ha hecho el Parlamento español es ajustarse en términos funcionales a dos realidades distintas a las cuales debe hacer frente como el resto de instituciones del Estado.

Este criterio de carácter funcional empleado por el Parlamento en la organización de los viajes internacionales de sus miembros ayudó, en parte, a la separación de los viajes estrictamente vinculados con la labor ordinaria de las distintas comisiones parlamentarias de las cámaras, en particular sobre temas comunitarios, y los viajes al exterior de delegaciones parlamentarias *ad hoc* del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales cuyo objetivo eran, en especial, las relaciones de amistad con los órganos legislativos de otros países del mundo. Ello sin, embargo, no significaba que todos los viajes de las comisiones parlamentarias obedecieran a reuniones de trabajo; algunos también tenía que ver con eventos oficiales del país anfitrión, como por el ejemplo, la toma de posesión del mando presidencial⁰. En cualquier caso, lo que dejaba claro era que los viajes realizados por los diputados y senadores, en su mayoría, eran oficiales. No se realizaban al margen de las instituciones parlamentarias correspondientes; ni de las Cortes en cuanto invitadas, ni de los órganos legislativos de otros países que cursaban la invitación.

La separación definitiva entre los viajes al exterior de las comisiones parlamentarias de las cámaras y los realizados por otras delegaciones *ad hoc* de las mismas se completó en la VI Legislatura cuando éstos últimos pasaron de denominarse como “viajes de delegaciones oficiales”⁰. Dichos viajes a su vez se subdividieron entre los que encabezaba el Presidente del Congreso o del Senado y aquellos que eran encabezados por otros miembros de la Mesa de la cámara respectiva. El aumento de este tipo de viajes fue muy significativo durante la siguiente Legislatura. Un gran segmento de éstos correspondía con invitaciones hechas por órganos legislativos de distintas partes del mundo sin hubiese como razón de la convocatoria alguna actividad de trabajo en particular. Eran viajes que respondían a invitaciones sociales; a gestos de amistad y buena voluntad de otros parlamentos, muestras de cortesía que ciertas ocasiones derivaban de visitas previas al Congreso o al Senado de delegaciones de tales instituciones parlamentarias.

La creciente tendencia dentro de las Cortes Generales al desarrollo de viajes al exterior por motivos de visitas sociales a otros parlamentos comenzó a ralentizarse en la VIII Legislatura. Los “viajes de delegaciones oficiales” empezaron a responder en su gran mayoría a la asistencia a actividades muy puntuales en extranjero, como por ejemplo, conferencias parlamentarias, reuniones temáticas, tomas de posesión de presidentes, recibimiento de premios. Este fue, en cierto sentido, el criterio de racionalidad del gasto en viajes internacionales que después orientó la política de austeridad emprendida por las autoridades del Congreso y del Senado durante la siguiente Legislatura⁰. De esta manera, los viajes oficiales a otros países como espacios institucionales episódicos para la participación internacional de los miembros de las Cortes Generales se fueron haciendo cada vez más restringidos; reservados a unos pocos diputados y senadores, principalmente, miembros de los

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la V Legislatura 1993-1996*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 1997, pág. 500.

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VI Legislatura...*, *op.cit.*, págs. 1107.

⁰ Consúltase al respecto la nota de prensa emitida por el Congreso de los Diputados el 29 de septiembre de 2012: “El Congreso de los Diputados ha reducido su presupuesto un 17,99 por ciento desde 2009”. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=7583&mostrarvolver=N, fecha de consulta: 5/07/2015.

órganos directivos de las cámaras y, por ende, pertenecientes a las formaciones políticas con mayor fuerza parlamentaria.

La reducción de los viajes al extranjero de delegaciones oficiales de las Cortes Generales se convirtió en un asunto muy polémico a lo largo de la IX Legislatura, especialmente, en el Congreso de los Diputados⁰. Los principales afectados por la política de recortes establecida por la Mesa del Congreso fueron los distintos grupos parlamentarios en la cámara, representados en las diversas comisiones parlamentarias, grupos de amistad, delegaciones permanentes en asambleas parlamentarias internacionales. Una política que no aplicaba igual para los miembros de la Mesa, los cuales tendieron a monopolizar la realización de los viajes al exterior en nombre de los distintos órganos de la institución. De este modo, dicha actividad internacional de las Cortes Generales comenzó a experimentar también una *presidencialización*, que ha venido corporativizando dentro de la Mesa el desarrollo de los viajes fuera del país que tienen que ver con el fomento y gestión de las relaciones interparlamentarias de fraternidad del órgano legislativo español. La única actividad que ha logrado escapar de esta tendencia han sido las visitas oficiales de delegaciones parlamentarias extranjeras.

12.1.2 Las visitas oficiales de delegaciones parlamentarias extranjeras a las Cortes Generales

La recepción por las Cortes Generales de visitas de parlamentarios extranjeros es una actividad con mucha tradición. Una muestra de ello fueron las visitas que a principio del siglo XX realizaron autoridades de la UIP al Congreso de los Diputados. La diferencia entre estas visitas y las que posteriormente se fueron institucionalizando era que las primeras tenían lugar a partir de que las delegaciones extranjeras lograban conseguir audiencia con las autoridades de la cámara. Éstas no habían cursado ninguna invitación para que dichos legisladores vinieran a España; lo hacían por iniciativa propia o en nombre de la institución parlamentaria internacional a la que pertenecían. Las invitaciones a legisladores de otros países para visitar las Cortes Generales comenzaron a ser extendidas por el Grupo Español de la UIP. El contacto de los miembros de esta agrupación con parlamentarios extranjeros a partir de la asistencia de delegaciones de legisladores españoles a las conferencias organizadas por dicha institución internacional propiciaron, como gesto de cortesía, un intercambio recíproco de invitaciones a sus respectivos países entre los participantes a estos eventos.

La estrecha vinculación que desarrolló el Grupo Español de la UIP con las autoridades de las Cortes Españolas conllevó que durante el franquismo las invitaciones a parlamentarios extranjeros a visitar la institución comenzaran a adquirir un carácter oficial; a ser emitidas por la Presidencia o la Secretaría del organismo⁰. En plena dictadura, el interés de legisladores de otros países por visitar España y conocer sus instituciones de gobierno era suficiente motivo para que las Cortes orgánicas respaldaran institucionalmente dichas visitas. No obstante, fueron muy pocas las delegaciones parlamentarias extranjeras que visitaron la sede del Congreso bajo el régimen de Franco⁰. Detrás de estas visitas parlamentarias no había ninguna intención de sus integrantes de incitar a una reforma política en España que abriera el camino hacia un sistema democrático. Lejos de una posible “actividad diplomática” en este sentido

⁰ CALLEJA, Mariano: “Las dietas y los viajes del Congreso enfrentan a diputados con la Mesa”, Diario *ABC*, edición del 6 de abril de 2010, pág. 9.

⁰ ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Invitación para visitar España a un grupo parlamentario sueco 1961”, *Serie Interparlamentaria*, legajo: 9, n. 1. Consúltese también dentro de la misma serie: “Invitación a parlamentarios italianos para visitar España. 1966”, legajo: 9, n. 2 /32; “Invitación a parlamentarios de la R.F. de Alemania para visitar España. Junio 1966”, legajo: 9, n. 2 /33.

por parte de los legisladores extranjeros visitantes, estas visitas, más bien, contribuían a reducir el aislacionismo internacional de la dictadura.

Las visitas internacionales de los parlamentarios entraron en sintonía con la democracia mucho después; cuando este modelo pasó a convertirse en el último cuarto del siglo XX en la única alternativa política para regir el funcionamiento de los Estados. En el caso español esto se puso en evidencia con las visitas de autoridades extranjeras, entre ellos de legisladores, que comenzaron a recibir las Cortes Generales a partir de la I Legislatura. Estas visitas tenían el propósito de conocer y felicitar la vuelta a la democracia en España. La normalización de las relaciones con otros países supuso un incremento de dichas visitas, lo cual llevó al Parlamento al desarrollo de una política para las visitas a la institución. Se creó, incluso, un “Comité Coordinador de Visitas Parlamentarias”, el cual sería el encargado de gestionar dicha actividad⁰. En ese entonces, ni el Congreso de los Diputados, ni el Senado tenían como tal unidad administrativa responsable de las tareas de protocolo.

Las visitas oficiales de delegaciones parlamentarias internacionales empezaron a distinguirse dentro del conjunto de visitas en general que recibían las Cortes Generales a partir de que la institución comenzó de manera progresiva a promover y a servir de anfitriona de algunas reuniones de carácter internacional, como fue el caso de la I Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos de Habla Hispana en 1983, la cual mencionamos en el capítulo 9. Se trataban de eventos oficiales, organizados por el órgano legislativo español, cuyas autoridades cursaban invitaciones a parlamentos de otros países para una delegación de éstos viniera España como motivo de asistir a tales reuniones. No obstante, seguía sin haber una clara separación entre las visitas de delegaciones extranjeras que sólo tenían el cometido de saludar a las autoridades del Congreso o del Senado así como conocer la sede y el funcionamiento de las cámaras y aquellas visitas a las Cortes Generales que los legisladores extranjeros hacían con otros propósitos, como por ejemplo, asistir a una conferencia internacional o a una reunión (bilateral) de trabajo⁰.

En este escenario, se superponían de forma interdependiente distintos espacios institucionales del parlamentarismo internacional (de conferencia y de fraternidad) con otras visitas de delegaciones parlamentarias extranjeras que éstas hacían para reunirse por razones de trabajo con los miembros de alguna comisión parlamentaria en particular del Congreso o del Senado. La cooperación interparlamentaria internacional se terminaba mezclando con actividades (protocolares) del parlamentarismo internacional. Fue a partir de la IV Legislatura que las visitas de tipo social de delegaciones parlamentarias extranjeras empezaron a tener un lugar especial dentro del conjunto de visitas internacionales que recibían las Cortes Generales. En el Senado estas visitas sociales comenzaron a celebrarse en el marco de la política de “relaciones parlamentarias” de la institución, mientras que el Congreso hacía lo propio en cuanto al desarrollo de una política de “visitas de presidentes de parlamentos”.

⁰ Al respecto, véase, de la *Serie Interparlamentaria*: ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Visita de parlamentarios franceses (Grupo de Amistad Franco-española) del 14 al 18 de febrero de 1958”, legajo: 2, n. 2; “Visita a España de un grupo de parlamentarios peruanos (febrero 1960)”, legajo. 9, n. 1; “Visita a España de un grupo de parlamentarios ingleses (9-19 de mayo de 1960)”, legajo: 3, n. 3 /4.

⁰ Sobre las labores de este Comité, consúltase: ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Comité Coordinador de Visitas Parlamentarias 1980”, *Serie Interparlamentaria*, legajo: 151, n. 4.

⁰ Tanto es así que la Memoria del Congreso de la segunda Legislatura sólo recoge que: “Durante la II Legislatura visitaron las Cortes Generales treinta y siete delegaciones parlamentarias de diverso carácter...”, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la II Legislatura (1982-1986)*..., *op.cit.*, pág. 381.

El papel de ciertas unidades administrativas ha sido fundamental en la evolución que ha tenido dentro de las Cortes Generales la política de visitas de delegaciones parlamentarias extranjeras. La creación del respectivo Servicio de Protocolo en el Congreso y en el Senado así como la reforma de la unidad encargada de las relaciones exteriores de las Cortes es un indicador de la importancia que fueron adquiriendo las relaciones públicas internacionales para el órgano legislativo. El hecho de que la organización de las visitas de legisladores extranjeros haya pasado a ser responsabilidad de departamentos administrativos especializados, creados para tal fin, ponen en evidencia el alto grado de institucionalización que a finales del siglo XX ya tenía esta actividad internacional dentro de las Cortes Generales. Con independencia de que tales visitas no pasaran de ser una ceremonia sin mayor agenda que el encuentro y saludo entre miembros del Congreso o del Senado y legisladores de otros países, dichos eventos se convirtieron en actos oficiales de la institución parlamentaria.

Los distintos espacios del parlamentarismo internacional de fraternidad, entre ellos las visitas oficiales parlamentarias, se fueron institucionalizado dentro de las Cortes Generales porque a éstos también se les otorgó un sistema de gestión; se les dotó de una dimensión administrativa y logística que no tenían cuando eran solo actividades aisladas, que empezaron desarrollando por su cuenta los legisladores a principios del siglo XX. Que estas actividades protocolares de contacto e diálogo entre parlamentarios sigan manteniendo su finalidad original, de reconocimiento mutuo basado en la camaradería y, por tanto, no generen ningún tipo de efecto jurídico-formal que suponga un compromiso del Estado español en el plano internacional, no le resta a las mismas su valor como actos institucionales de un organismo oficial de dicho Estado. Estamos tan acostumbrados a identificar como únicos productos formales del órgano legislativo aquellos que se generan a través de actividades principales, que se nos escapa que hay otras también altamente formalizadas.

Las Cortes Generales se prepararon administrativamente para dar respuesta a un *input* generado por sus propios diputados y senadores a partir de los contactos personales o institucionales de éstos con miembros de otros órganos legislativos del mundo. Las visitas de delegaciones parlamentarias extranjeras tienen su origen en un hecho externo primario: el contacto internacional entre legisladores. Este sería el elemento informal del fenómeno. No obstante, la manera como el Congreso y el Senado reaccionaron al mismo fue institucional: desarrollando una política para gestionarlo, donde, además, se fue tomando en cuenta la evolución del mismo fenómeno. Un ejemplo de ello fue el cambio experimentado por la “Agenda de Actividades del Senado” entre la VI y VII Legislatura así como la nueva dinámica administrativa introducida para la construcción de esta agenda. Ésta se diversificó, separándose las reuniones parlamentarias de los actos protocolarios⁰.

Los actos y ceremonias celebradas por las Cortes Generales con motivo de la visita al Congreso o al Senado de autoridades extranjeras (Jefes de Estado, ministros, embajadores) se convirtieron a partir de la VIII Legislatura en una actividad completamente separada de las visitas de delegaciones parlamentarias de otros países⁰. En el Congreso, por ejemplo, estas últimas visitas, dependiendo de su objetivo, pasaron a ser una actividad de “relaciones parlamentarias” o una “visita de estudio”⁰. La agenda de la visita empezó a definirse en función de los propósitos y necesidades de los visitantes (invitados), con los cuales la cámara

O Tal como se señala en la Memoria del Senado, correspondiente a la VII Legislatura: “Hasta el mes de marzo de 2001 únicamente se confeccionaba la Agenda de ‘Actividades del Senado’ que, además de recoger las reuniones parlamentarias, incluía las de carácter protocolario o las derivadas de relaciones interparlamentarias celebradas en la Cámara. A partir de esa fecha, y en coordinación con la Dirección de Relaciones Interparlamentarias y con el Gabinete de la Presidencia, se elaboran cuatro agendas: ‘Reuniones parlamentarias’, ‘Otras actividades en la Cámara’, ‘Actividades fuera de la Cámara’ y ‘Agenda de la Presidencia’”, SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO: *Memoria del Senado VII Legislatura*, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2005, pág. 1758.

había acordado de manera previa dicha actividad. El desarrollo de ésta podía recaer sobre alguna comisión parlamentaria en particular y a la que además asistían, en algunos casos, miembros de la Mesa. Pero también dicha actividad podía comportar la participación directa de funcionarios parlamentarios. Sin llegar a desaparecer los aspectos protocolares inherentes a las visitas de legisladores extranjeros, éstas se orientaron más hacia la cooperación parlamentaria internacional.

La progresiva vinculación que dentro de las Cortes Generales empezaron a tener las visitas oficiales de delegaciones parlamentarias extranjeras con determinados encuentros internacionales en el seno de las respectivas comisiones parlamentarias o con labores de cooperación técnica no significa que dichas visitas hayan perdido su condición original como actividades internacionales del Parlamento. Estas actividades mantienen hoy en día su particularidad y se continúan desarrollando de forma habitual. Lo que ha sucedido, como en otras ocasiones, es que las prácticas e instituciones del parlamentarismo internacional anteceden a otras acciones de colaboración e intercambio que van más allá del diálogo entre legisladores de dos países. Pero ese diálogo internacional comienza con los viajes que los miembros del Congreso o del Senado hacen al extranjero y con las visitas de delegaciones parlamentarias de otros países que estas instituciones reciben. Tanto es así, que estos viajes y visitas fueron los que, en un principio, dieron lugar dentro de las Cortes Generales a las reuniones interparlamentarias.

12.2 LA PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN EL DESARROLLO DE REUNIONES INTERPARLAMENTARIAS

Las reuniones interparlamentarias son eventos que implican mayores condiciones fácticas y organizativas para su desarrollo que las visitas parlamentarias oficiales. Las primeras, en principio, se celebran gracias a las segundas; a las visitas a un órgano legislativo cualquiera de delegaciones de parlamentarios provenientes de otro país. Sin la presencia de estos últimos no había ninguna reunión que celebrar. El objetivo del viaje de dichos legisladores al exterior así como su correspondiente visita a un parlamento en el extranjero es asistir a un evento determinado al que ellos han sido los únicos invitados. Junto a tales aspectos fenomenológicos, las reuniones interparlamentarias son ontológicamente más complejas que una visita parlamentaria oficial. No todo encuentro entre legisladores de dos países es una reunión interparlamentaria. Ésta es una actividad definida como tal de manera previa entre los dos órganos legislativos involucrados en su realización. Ello marca la diferencia con respecto a otras tomas de contacto entre legisladores que, de por sí, ocurren con la visita oficial de una delegación parlamentaria extranjera a un órgano legislativo en particular.

Una reunión interparlamentaria tiene como condición necesaria el viaje al exterior de los legisladores del parlamento invitado así como la recepción de esta delegación parlamentaria extranjera como una visita oficial del parlamento anfitrión. Por eso, muchas veces, las reuniones interparlamentarias suelen mezclarse con los viajes al extranjero de los

O Dentro del Senado, aparte de las relaciones internacionales de carácter parlamentario, “Otro aspecto de la acción exterior es la de las visitas de Jefes de Estado y otras autoridades de países extranjeros. Se celebra entonces una reunión con el Presidente del Senado o con cualificados representantes del mismo. En el caso de las visitas de Jefes de Estado, es costumbre realizar un acto solemne en el que aquél se dirige a los Senadores y Diputados”, véase: SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO: *Senado*, Edición preparada por Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, Dirección de Estudios y Documentación, Madrid, 2006, pág. 53.

O Sobre este tipo de visitas la Memoria del Congreso de la VIII Legislatura registra que: “A lo largo de la presente Legislatura y a petición de las partes interesadas se han organizado Visitas de Estudio, consistentes –en términos generales– en una charla letrada y una visita guiada al Palacio del Congreso de los Diputados.”, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VIII Legislatura 2004-2008...*, op. cit., pág. 1288.

parlamentarios o con las visitas a las cámaras de legisladores de otros países. Dado que las dos son actividades que guardan una estrecha relación, pero que al mismo tiempo son independientes, sus respectivos límites resultan ser confusos en ciertas ocasiones. En vista de ello, otra forma de poder identificar cuando se está en presencia de una reunión interparlamentaria es por su agenda de actividades. Por la calidad de dicha agenda. La agenda de una reunión interparlamentaria gira en torno a asuntos concretos que son objeto de análisis y discusión durante el evento. Este aspecto organizativo es fundamental para poder distinguir entre una visita parlamentaria oficial y una reunión interparlamentaria.

En este apartado hacemos una descripción de las distintas reuniones interparlamentarias en las que han participado las Cortes Generales tanto en calidad de anfitrión de dichos eventos así como de invitado a los mismos. No se trata de un mero inventario de aquellos encuentros interparlamentarios bilaterales con una agenda temática en los que han estado presentes miembros del Parlamento español a lo largo del período objeto de estudio. La descripción es, al contrario, sobre su dinámica evolutiva como actividades internacionales que llegaron a institucionalizarse formalmente aunque bajo una trayectoria no siempre teleológica hacia su conversión en entidades permanentes. En este sentido, es posible encontrar tres tendencias de desarrollo institucional de las reuniones interparlamentarias dentro de las Cortes Generales: i) las que dieron origen a grupos de amistad, ii) las que sustituyeron a un grupo de amistad cuando éste desapareció y iii) las que tuvieron lugar en el marco de un grupo de amistad constituido.

12.2.1 Las reuniones interparlamentarias que dieron origen a grupos de amistad

La celebración en la I Legislatura de las primeras reuniones interparlamentarias en las que participaron miembros de las Cortes Generales se dio de manera simultánea con la creación de los primeros grupos de amistad en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, dichas actividades no guardaron relación. Mientras, por un lado, en abril de 1980 se constituía el Grupo de Amistad Hispano-Francés, por otro lado, en junio de ese mismo año se realizaba en la sede del órgano legislativo español la I Reunión Interparlamentaria México-España⁰. De la misma manera, mientras entre 1981 y 1982 se llevaron a cabo dos reuniones interparlamentarias entre delegaciones españolas y portuguesas en el marco del Grupo Interparlamentario Luso-Español de la UIP, en verano de 1982 se conformó el Grupo de Amistad Hispano-Alemania del Congreso de los Diputados. No obstante, estas reuniones interparlamentarias que tuvieron lugar durante la I Legislatura serían la fuente directa o indirecta de origen de dos de los futuros grupos de amistad de las Cortes Generales: el Grupo de Amistad con la Asamblea de la República de Portugal y el Grupo de Amistad España-México.

Las reuniones interparlamentarias que se celebraron durante la I Legislatura surgieron en el marco de la participación de las Cortes Generales en la UIP. Tanto la Unión Interparlamentaria México-España como el Grupo Interparlamentario Luso-España de la UIP fueron el escenario en el que se dieron dichos encuentros. Los mismos buscaban reproducir en el plano bilateral, las reuniones multilaterales que estas agrupaciones realizaban en la UIP. No había mayor innovación en la creación de estos espacios bilaterales para la participación internacional de los legisladores. Lo único significativo fue el progresivo proceso de independencia que tuvieron dichas reuniones interparlamentarias del marco institucional de la UIP y la adopción de éstas por los respectivos órganos legislativos como actividades propias.

⁰ Véase: ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Visita a España de una delegación parlamentaria de México 16/6/1980, *Serie Interparlamentaria*, Legajo. 67, n. 1.

Aunque ello, supuso en algunos casos, su discontinuidad, como sucedió con las reuniones interparlamentarias del Grupo Luso-Español de la UIP, sirvió de experiencia a las Cortes Generales y a los otros parlamentos para promover de forma autónoma tales encuentros.

La progresiva separación de las reuniones interparlamentarias del contexto institucional de la UIP se empezó a ver ya en la segunda edición de estos encuentros. En este proceso de independencia, pero también de diversificación, jugaron un papel muy importante las delegaciones españolas; al introducir nuevos temas, llegando, incluso, a controlar la agenda de las reuniones. Un ejemplo de ello fue la propuesta de crear un grupo de amistad España-Portugal presentada por la delegación del Congreso de los Diputados que asistió a la II Reunión Interparlamentaria Luso-Española en julio de 1982⁰. Un planteamiento que fue recibido no sin recelo por el Grupo nacional de la Asamblea de la República de Portugal en la UIP al representar una amenaza frente al entonces Grupo Interparlamentario Luso-Español de dicha institución multilateral. Las reticencias a una diversificación de las actividades de esta agrupación más allá de los límites de la UIP ya habían sido puestas de manifiesto por la contraparte portuguesa cuando objetó durante la elaboración de los Estatutos del Grupo Interparlamentario Luso-Español la proposición española de que dicho Grupo sirviera además para promover relaciones con órganos legislativos de terceros países.

Los temores del Grupo portugués en la UIP se confirmaron con la no celebración en España de la siguiente reunión interparlamentaria, pautada para 1983, y con la firma en 1985 de un protocolo de cooperación entre los Presidentes de la Asamblea de la República de Portugal y del Congreso de los Diputados que incluía la creación en ambos órganos legislativos del respectivo grupo de amistad⁰. Sin embargo, como se vio en el capítulo anterior, no sería hasta finales de la II Legislatura que comenzaría el movimiento para la constitución en el Congreso de una agrupación de amistad con el parlamento luso. Fue un movimiento muy lento; aminado también desde fuera por la Asamblea nacional de Portugal, la cual se había adelantado en la conformación de su grupo de amistad con las Cortes Generales. Fue precisamente con la creación de la “Comisión para las relaciones con la Asamblea de la República de Portugal” del Congreso de los Diputados en 1986 que comenzaron los preparativos para la primera reunión interparlamentaria España-Portugal al margen de la UIP. Esta se celebró en Lisboa, en 1988.

El circuito de los grupos nacionales de la UIP como promotores de encuentros interparlamentarios bilaterales fue determinante en el desarrollo inicial dentro de las Cortes Generales de los grupos de amistad. Pero no fue el único. Dicho circuito lo completaban ciertos órganos oficiales del Parlamento que eran los que terminaron dándole otra institucionalidad a las reuniones interparlamentarias. En este sentido, la Comisión de Asuntos Iberoamericanos que se creó en el Senado en 1977 también fue un canal, en este caso institucional, para el desarrollo de visitas parlamentarias oficiales previas a algunos encuentros entre miembros de las Cortes Generales con delegaciones parlamentarias de países de América Latina⁰. Este fue el caso de las reuniones interparlamentarias México-España, cuyo origen se da en el marco de las relaciones de ambos países en la UIP, pero que rápidamente evolucionan como actividades exclusivas de sus respectivos parlamentos gracias

⁰ Véase: UNIÓN INTERPARLAMENTARIA: GRUPO ESPAÑOL: “Acta de la reunión del Grupo Interparlamentario Hispano-Portugués, celebrada en Lisboa el día 15 de julio de 1982”, pág. 2. ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Serie Interparlamentaria*, legajo: 137, n. 3.

⁰ Véase: ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: “Comunicado conjunto da delegação do Congresso dos Deputados de Espanha, presidida por sua excelencia D. Gregorio Peces Barba, e do Presidente da Assembleia da República de Portugal, sua excelencia Fernando Do Amaral, Lisboa, 7 de Março de 1985”, ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Serie Interparlamentaria*, legajo: 297, n. 54.

a la intermediación de aquellas comisiones parlamentarias encargadas, en general o en particular, de asuntos exteriores.

Las relaciones interparlamentarias entre México y España son una de las experiencias más emblemáticas dentro de las Cortes Generales de la trayectoria teleológica de desarrollo institucional que puede llegar a tener en gran medida el parlamentarismo internacional de fraternidad. El Grupo de Amistad España-México que se conformó en 1996, tuvo su origen en una serie de viajes de parlamentarios españoles a dicho país latinoamericano así como de visitas oficiales a las Cortes Generales de delegaciones de legisladores mexicanos durante la I Legislatura, los cuales condujeron al establecimiento de las reuniones interparlamentarias México-España. Estos viajes y visitas que se daban, en principio, dentro de la labor habitual del Grupo español en la UIP fueron asumidos como una actividad internacional propia del Parlamento español, cuya presencia institucional se manifestaba a través de la participación en dicha actividad de miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso y de la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado. En otras palabras, órganos oficiales de las Cortes Generales vinieron a avalar lo que por su cuenta habían comenzado un conjunto de legisladores que integraban el Grupo español de la UIP.

Las reuniones interparlamentarias México-España se convirtieron en una actividad recurrente para las Cortes Generales tras la celebración de la primera edición en 1980. Entre ese año y 2007 se llegaron a realizar una docena de estas reuniones; más de la mitad de ellas antes de que se creara el Grupo de Amistad España-México en la VI Legislatura. Uno de los principales rasgos de estas reuniones era su amplio carácter mixto. En ellas participaban igual número de diputados y senadores, tanto de las Cortes Generales como del órgano legislativo mexicano. Se realizaban cada dos años, alternándose entre los respectivos parlamentos la organización de la reunión, pero no siendo siempre la sede de la institución legislativa el sitio de celebración del evento. Tras una etapa de evidente consolidación, dichas reuniones experimentaron dos períodos de estancamiento. El primero de ellos entre 2001 y 2005; pese a la vigencia en las Cortes Generales de un Grupo Mixto de Amistad España-México. El segundo entre 2009 y 2012; en medio de la reducción progresiva de las agrupaciones de amistad en la IX Legislatura. Durante su existencia, si bien estas reuniones no llegaron a suplantarse al grupo de amistad hubo otras que sí lo hicieron.

12.2.2 Las reuniones interparlamentarias que sustituyeron a grupos de amistad

Lo lógico y esperado dentro de la normal evolución de los espacios bilaterales de participación internacional de los parlamentarios es que dichos espacios se conviertan de manera definitiva en entidades permanentes. Pero ello no sucede siempre así. Es posible que en algunas ocasiones, más bien, suceda lo contrario: que ciertos grupos de amistad, por ejemplo, experimenten un retroceso hacia estadios inferiores de estabilidad e incluso lleguen a desaparecer por completo, siendo sustituidos, en el mejor de los casos, por reuniones interparlamentarias. Una situación de estas características se presentó en las Cortes Generales entre la II y la III Legislaturas cuando el Grupo de Amistad Hispano-Francés del Congreso de los Diputados no fue reeditado tras finalizar la I Legislatura. Este grupo de amistad, desde 1983 y hasta 1990, año cuando fue de nuevo constituido, fue reemplazado de forma

O Tal como reseña la Memoria de Senado de la Legislatura Constituyente: “Esta Comisión aparece prevista en el artículo 50 del Reglamento provisional del Senado. La Comisión se constituye el día 1 de diciembre de 1977, quedando constituida asimismo la Mesa de la misma. ‘B.O.C.’, núm. 39, de 13 de diciembre de 1977.”, CORTES GENERALES: *Senado, Legislatura 1977-1979, Memoria*, Secretaría General del Senado, febrero, 1979, pág. 94.

alternativa por encuentros bilaterales entre delegaciones parlamentarias del Asamblea Nacional francesa y del Congreso de los Diputados y del Senado⁰.

Las razones por las cuales un grupo de amistad constituido no es reeditado en una siguiente legislatura son muy variadas. Desde cambios en la política de relaciones internacionales del Parlamento a partir de la llegada de unas nuevas autoridades hasta la escasa actividad registrada por un grupo de amistad durante el período legislativo previo se cuentan entre los posibles factores que inciden en su desaparición. Pero con independencia de las causas que pueden llevar a la eliminación de un grupo de amistad, otra cuestión aún más significativa es lo que puede suceder ante la ausencia de esta agrupación si la otra contraparte legislativa sigue manteniendo su respectivo grupo de amistad. Dado que el objetivo de los grupos de amistad es la promoción de relaciones entre dos órganos legislativos, la desaparición en uno de los parlamentos de la correspondiente agrupación de amistad, sin bien desarticula la relación que había con el grupo de amistad que se mantiene, este último grupo seguirá en solitario intentando relacionarse con el parlamento en el cual se eliminó la agrupación de amistad con la que hasta entonces tenía contacto.

La no renovación del Grupo de Amistad Hispano-Francés en la II Legislatura dejó sin el intermediario institucional que tenía el *Groupe d'Amitié France-Espagne* de la Asamblea Nacional francesa para sus relaciones con el Congreso de los Diputados. Ello, sin embargo, no limitó las relaciones entre ambos órganos legislativos. La insistencia de la agrupación de fraternidad hacia España de la Asamblea Nacional francesa por mantener el contacto con el Congreso de los Diputados tuvo sus frutos en la celebración en noviembre de 1984 de una reunión de trabajo entre el Grupo español de la UIP y el *Groupe d'Amitié France-Espagne*, la cual duró dos días y se celebró en Madrid. Según consta en un informe de la Dirección de Relaciones Parlamentarias del Congreso, en dicha reunión “se acordó mantener sucesivos encuentros entre los diputados franceses miembros del Grupo de Amistad Francia-España y diputados españoles, representantes de los diversos grupos parlamentarios, con independencia de que estuviera o no constituido un grupo de amistad [España-Francia]”⁰.

El Congreso de los Diputados resolvió la desaparición del Grupo de Amistad España-Francia estableciendo una política de encuentros interparlamentarios con el *Groupe d'Amitié France-Espagne* de la Asamblea Nacional francesa. El problema fue la calidad de esos “sucesivos encuentros”. Muchos de éstos no pasaron de ser visitas parlamentarias oficiales, sin mayor agenda de trabajo. Ello se debió, en parte, al poco interés que despertaba para la contraparte española dichos encuentros, los cuales eran promovidos, en su mayoría, por la contraparte francesa. El único tema que, lógicamente, consiguió durante la II Legislatura llamar la atención de las autoridades del Congreso de los Diputados y, por tanto, activar el contacto e intercambio de diputados españoles con el *Groupe d'Amitié France-Espagne*, fue el asunto relativo al ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea. Dicho

⁰ Estos encuentros fueron iniciativa del entonces presidente del *Groupe d'Amitié France-Espagne*, el diputado francés Pierre Garmendia. Este parlamentario, del Partido Socialista de Francia, estuvo al frente de dicha agrupación de amistad en varios períodos legislativos. Su promoción por las relaciones franco-españolas a nivel parlamentario y en favor del ingreso de España a la UE, le supuso la concesión en 1986 de “la Encomienda de Número de la Orden de Isabel la Católica” de manos de su Majestad el Rey Juan Carlos I. La propuesta de reconocer la actividad de Garmendia, fue iniciativa, del Vicepresidente Primero del Congreso de los Diputados, Leopoldo Torres Boursault, quien planteó que el Estado español debía considerar la idea de honrar a dicho diputado francés “por su destacada intervención en pro de la adhesión de España a las Comunidades Europeas y a la ratificación del Tratado por la Asamblea Nacional francesa”, Véase: ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Grupo de Amistad Hispano-Francés 1982-1988”, *Serie Interparlamentaria*, legajo: 273, n. 28.

⁰ Véase: ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Grupo de Amistad Hispano-Francés 1982-88”, *Serie Interparlamentaria*, legajo: 273, n. 28.

tema fue la razón principal de viajes y encuentros entre delegaciones parlamentarias de las Cortes Generales y miembros del Parlamento francés durante 1985⁰.

El enorme interés desde la I Legislatura del *Groupe d'Amitié France-Espagne* de establecer y mantener relaciones con las Cortes Generales tiene una explicación (racional). La tenaz insistencia de esta agrupación de fraternidad de la Asamblea Nacional francesa sobre la constitución de un colectivo similar en el Parlamento español tuvo que ver con la presencia en ambos órganos legislativos de mayorías parlamentarias de igual signo ideológico. El control de dos partidos socialistas, respectivamente, en Francia y España del parlamento fue un elemento que contribuyó, por una parte, a que parlamentarios franceses pusieran un gran empeño en establecer relaciones con las Cortes Generales y por otra parte, a que las autoridades de estas últimas se mostraran abiertas al desarrollo de dichas relaciones. No importaba que, después de haberse conseguido formar un Grupo de Amistad España-Francia en 1981, los vínculos decayeran en 1984 a nivel de encuentros ocasionales o de visitas oficiales; lo importante es que estos vínculos interparlamentarios se mantuvieran aunque fuera de manera episódica.

El acostumbrado tránsito entre lo político y lo institucional en el desarrollo inicial de las relaciones entre dos países no es ajeno a las relaciones interparlamentarias entre sus correspondientes órganos legislativos. Ello ha sido algo característico del parlamentarismo internacional de fraternidad, incluso, en el caso español. No era la primera vez que las Cortes se vinculaban con una agrupación parlamentaria de amistad de otro país por razones de cercanía ideológica de sus integrantes. Tampoco era nuevo que las Cortes mantuvieran el interés por desarrollar encuentros interparlamentarios con órganos legislativos controlados por partidos políticos con ideologías afines a las que tenían los grupos políticos que controlaban en ese momento el parlamento español. Esta situación ya se había sucedido en el pasado; durante el régimen franquista. Lo llamativo fue que se presentara no una vez sino dos veces en los primeros años de la democracia.

El mismo factor (ideológico) que había viabilizado inicialmente el establecimiento de relaciones fluidas entre el Congreso de los Diputados y la Asamblea Parlamentaria francesa interrumpió dichos vínculos cuando en 1986 cambió la correlación de fuerzas en el seno de este último órgano legislativo. Aunque el Congreso de los Diputados había continuado manteniendo al principio de la II Legislatura relaciones con la Asamblea Nacional francesa a través de encuentros con miembros del *Groupe d'Amitié France-Espagne*, ya a la mitad de dicho período legislativo las reuniones interparlamentarias y cualquier otro encuentro o visita oficial entraron en su situación de total discontinuidad. Ello fue consecuencia, entre otras razones, de la salida de los legisladores socialistas de la agrupación de fraternidad francesa, la cual se había renovado a partir del triunfo en Francia de los partidos de derecha en las elecciones legislativas de marzo de 1986⁰. Dichas relaciones no volverían a reactivarse y

O Véase: ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: "Invitación realizada por el Grupo de Amistad Francia-España de la Asamblea Nacional Francesa de una delegación del Congreso de los Diputados para asistir al debate sobre la ratificación del Tratado de Adhesión de España y Portugal a la CEE", 5-11-85, *Serie Interparlamentaria*, legajo: 183, n. 7.

O La presidencia del *Groupe d'Amitié France-Espagne* pasó a ser ocupada en 1986 por el diputado Jean-François Deniau, del partido Unión para la Democracia Francesa (UDF). En este escenario, el único Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados que mostró una abierta disposición a mantener relaciones con el grupo de amistad de la Asamblea Nacional francesa fue el Grupo Parlamentario Centro Democrático y Social (CDS), el cual en septiembre de 1986 nombró al diputado Carlos Revilla para la posible reconstitución del Grupo de Amistad Hispano-Francés. Véase: ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: "Grupo de Amistad Hispano-Francés 1982-88", *Serie Interparlamentaria*, legajo: 273, n. 28.

encausarse dos años después, cuando hubo de nuevo un giro hacia la izquierda dentro del órgano legislativo francés y en su respectivo grupo de amistad hacia España⁰.

El establecimiento definitivo de vínculos institucionales entre la Asamblea Nacional francesa y las Cortes Generales, tuvo lugar con la (re)constitución en estas últimas de dos grupos de amistad durante la IV Legislatura. Fue a partir de entonces cuando las reuniones interparlamentarias España-Francia comenzaron a celebrarse en el marco de los grupos de amistad con Francia establecidos en el Congreso de los Diputados y en el Senado. Se trataba de una actividad programada que ya venía haciendo también desde 1988 el Grupo de Amistad del Congreso de los Diputados con la Asamblea de la República de Portugal. Esta misma actividad la haría después el Grupo de Amistad con la Cámara de Diputados de Italia, cuyo establecimiento fue producto de un protocolo de cooperación firmado en 1997 entre dicho órgano legislativo y el Congreso de los Diputados. En este protocolo figuraba como una de las principales actividades a realizar entre los grupos de amistad de ambas instituciones la celebración de encuentros interparlamentarios⁰.

El desarrollo de reuniones interparlamentarias, como veremos en el siguiente apartado, se convirtió en una actividad central de los grupos de amistad de las Cortes Generales hasta la IX Legislatura. Con la supresión en 2008 de un gran número de estas agrupaciones, los encuentros bilaterales entre parlamentarios españoles y los de otros países empezaron a realizarse en el marco de ciertas cumbres binacionales que cada cierto tiempo celebra España con algún país próximo, como Portugal o Marruecos⁰. No obstante, estos encuentros de parlamentarios que se realizan como antesala a dichas reuniones de alto gobierno de los dos países más que ser reuniones interparlamentarias como tales son una especie de conferencia parlamentaria bilateral. Es por ello mismo que estos eventos se autodenominan “foros parlamentarios”, cuyo objetivo principal es elaborar una declaración final cuyo contenido sirva de orientación política a la reunión que posteriormente tendrán las respectivas autoridades de la rama ejecutiva de ambos Estados. Se trata de un fenómeno que podríamos calificar como *parlamentarismo internacional de conferencia bilateral*, sin embargo, su análisis escapa a los límites temporales fijados en esta investigación⁰. Lo que sí entra, dentro de dicha delimitación temporal son las reuniones interparlamentarias que desarrollaron los grupos de amistad antes de su desaparición en la X Legislatura.

12.2.3 Las reuniones interparlamentarias celebradas por los grupos de amistad

⁰ De hecho, en octubre de 1988 se reconstituye el *Groupe d'Amitié France-Espagne*, nuevamente, con el diputado socialista Pierre Garmendia como presidente de dicha agrupación de amistad. Dicho diputado dirige en julio de 1989 una invitación al entonces Presidente del Congreso de los Diputados, el socialista Félix Pons Irazazábal para que una delegación de parlamentarios españoles visitaran Francia en los próximos meses. Este viaje, aunque no se realizó hasta marzo de 1991, fue precedido por la reconstitución del Grupo de Amistad Hispano-Francés en febrero de 1990. Véase: ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Serie interparlamentaria*, legajo: 614, n. 2 y 3.

⁰ Véase: “Reunión en Roma y firma de protocolo para la creación del Grupo de Amistad España-Italia, 1997, ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Serie Interparlamentaria*, legajo: 642, n. 3,

⁰ Estos son los casos de la tradicional Cumbre Hispano-Portuguesa, con más de una veintena de ediciones, y la Reunión de Alto Nivel España-Marruecos, la cual se ha celebrado en seis ocasiones.

⁰ Otro suceso que también está fuera de la delimitación temporal del estudio, pero que es importante mencionar, ha sido la reanudación en 2013 de las Reuniones Interparlamentarias México-España. Pese a la desaparición de Grupo de Amistad Cortes Generales-México al inicio de la X Legislatura, se han celebrado dos de estas reuniones, respectivamente, en España (2013) y en México (2014). Véase al respecto: CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES: *XIII Reunión Interparlamentaria México-España*, Serie Europa n. 24, Senado de la República, México, D.F., 2014.

Las actividades de los grupos de amistad suelen ser muy variadas. Unas pueden ser muy informales, como una visita (no oficial) al país al que está orientada la agrupación de algunos de sus miembros con el propósito de intentar reunirse con diversos actores, entre ellos, de la sociedad civil. En otras oportunidades, pueden ser muy formales y oficiales, como sería el caso de un encuentro programado entre los integrantes de un grupo de amistad para las relaciones con el órgano legislativo de un determinado país y una delegación parlamentaria de este último, por invitación de cualquiera de las partes. Cuando se da esta última situación, las reuniones interparlamentarias dejan de ser un espacio autónomo de participación internacional de los legisladores para convertirse en un producto específico de los grupos de amistad. Dichas reuniones se transforman en una actividad de otra institución a través de la cual también participan los parlamentarios en el plano internacional.

La celebración de reuniones interparlamentarias por parte de un grupo de amistad, aunque no rompe, sí relativiza la trayectoria teleológica de desarrollo institucional de dichos encuentros. Éstos no son únicamente espacios (episódicos) intermedios entre la realización de visitas parlamentarias oficiales y la creación de los grupos de amistad. Pueden ser también productos concretos de tales agrupaciones. Pero este reconocimiento de las reuniones interparlamentarias como una actividad específica de los grupos de amistad, sin embargo, podría acarrear un problema de interpretación sobre la naturaleza informal y no oficial que tienen las acciones de los espacios institucionales del parlamentarismo internacional de fraternidad si no entendemos que un grupo de amistad cuando celebra una reunión interparlamentaria lo que en realidad está haciendo es gestionar un espacio institucional de participación internacional de los legisladores. En manos de los grupos de amistad, las reuniones interparlamentarias siguen siendo espacios formales, lo único que cambia es la manera de gestionarlos.

Los grupos de amistad de las Cortes Generales empezaron a gestionar las reuniones interparlamentarias con mayor independencia a partir de la IV Legislatura. Si bien es cierto que desde la creación de los primeros grupos de amistad en la I y II Legislaturas, los miembros de estas agrupaciones tuvieron una participación en primera línea dentro de dichos encuentros no eran los únicos que asistían a los mismos. También participaban las autoridades del Congreso y del Senado así como miembros de distintas comisiones parlamentarias de ambas cámaras, los cuales no necesariamente pertenecían a los grupos de amistad⁰. Fue la progresiva especialización de las agendas de las reuniones lo que hizo que estos encuentros se convirtieran en una actividad particular de los grupos de amistad. Al margen de la acostumbrada ceremonia de recepción de la delegación parlamentaria extranjera citada a la reunión por parte de las correspondientes autoridades de las cámaras, la actividad central del encuentro era el trabajo desarrollado entre las dos agrupaciones de amistad de los respectivos parlamentos. Las reuniones interparlamentarias se transformaron en reuniones de los grupos de amistad.

La gestión de las reuniones interparlamentarias por parte de los grupos de amistad hace que éstas pierdan autonomía como espacios participativos porque son los miembros de dichas agrupaciones y no otros parlamentarios del órgano legislativo los que, lógicamente, tienen posibilidad de participar en estos encuentros. Aunque esto no es tan restrictivo como en el caso de las delegaciones parlamentarias permanentes que establecen las cámaras para participar en una asamblea parlamentaria internacional, sí introduce un criterio para la participación de los legisladores que no regía en el desarrollo de las reuniones

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *II Reunión Parlamentaria del Grupo de Amistad España-Portugal, Madrid, 17 y 18 de diciembre de 1990*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

interparlamentarias antes de la creación de los grupos de amistad y su posterior responsabilidad sobre la celebración de estas reuniones. La interposición de estos dos ámbitos institucionales del parlamentarismo internacional de fraternidad modifica las pautas participativas de aquel que queda en estado de subordinación.

Las reuniones interparlamentarias en las que hubo participación de las Cortes Generales antes de la constitución de los grupos de amistad o tras la desaparición eventual o definitiva de éstos eran escenarios relativamente más bien abiertos. No había un criterio fijo para la participación de los legisladores en dichas reuniones, a lo sumo, pertenecer al Grupo español de la UIP o alguna comisión parlamentaria, como la de Asuntos Exteriores o a la de Asuntos Iberoamericanos. Cuando las reuniones interparlamentarias pasaron a ser gestionadas por los grupos de amistad, eran los miembros de dichas agrupaciones los que participaban en dichos encuentros. Junto a las respectivas autoridades de las cámaras, eran, principalmente, los integrantes de los grupos de amistad los que estaban presentes en los encuentros interparlamentarios. Ello se vio desde un primer momento, cuando se constituyó la “Comisión para las relaciones con la Asamblea de la República de Portugal” en la II Legislatura. Fueron sus miembros los que asistieron la I Reunión Interparlamentaria España-Portugal⁰.

El establecimiento de un mayor número de grupos de amistad en las Cortes Generales en las sucesivas Legislaturas potenció el desarrollo de una gran cantidad de reuniones interparlamentarias. Sólo en la VI Legislatura se celebraron quince de estas reuniones entre los diferentes grupos de amistad que se constituyeron en las Cortes durante dicho período legislativo y las delegaciones extranjeras de las respectivas agrupaciones de amistad de otros parlamentos de distintas partes del mundo. Ello se incrementó a un ritmo exponencial en los años posteriores, pasando de veintidós reuniones celebradas en la VII Legislatura a las veintiocho que tuvieron lugar en el transcurso de la VIII. En gran medida, las reuniones interparlamentarias se convirtieron en la razón de ser de los grupos de amistad del Parlamento español. No había otra actividad más importante que estos eventos; ni siquiera las reuniones particulares que hacían los propios grupos con el conjunto de sus miembros tenían tanta trascendencia.

El papel jugado por los grupos de amistad como gestor de las reuniones interparlamentarias fue muy significativo para la continuidad de las mismas; aunque también hay que considerar que, en algunos casos, dejaron de celebrarse. Este papel destacado que tuvieron los grupos de amistad en la celebración de dichos eventos podría llevar a pensar que de no haberse conformado y reeditado de manera sucesiva tales agrupaciones posiblemente el desarrollo de estos encuentros entre miembros del Congreso de los Diputados o del Senado con delegaciones parlamentarias extranjeras hubiera sido menor de lo registrado. Esta es una suposición razonable, pero inválida debido a varias cuestiones. Dejando a un lado las de índole metodológico, en cuanto a la imposibilidad de corroborar dicha idea bajo un razonamiento *ex post-facto*, está el hecho de que las reuniones interparlamentarias no desaparecieron con la reducción de los grupos de amistad en la IX Legislatura, ni muchos menos con la eliminación definitiva estos colectivos en la X Legislatura.

Las Cortes Generales han continuado participando en un conjunto de reuniones interparlamentarias. Éstas se han seguido celebrando; en una especie de vuelta a la autonomía inicial que tuvieron en los primeros años de la democracia. Esto demuestra el grado de independencia que tienen entre ellos los distintos espacios institucionales del parlamentarismo

0 La delegación española estuvo compuesta por los parlamentarios: Ernesto Lluch, Miguel Herrero, Antonio Rodríguez, Mario Trinidad, Alberto Durán, Juan Manuel Fabra, Juan María Brandrés y Jesús Caldera. Véase: ASSAMBLEIA DA REPÚBLICA: 1.ª Cimeira Parlamentar Luso/Espanhola, Lisboa 1988, Direção-Geral dos Assuntos Parlamentares, Divisão de Edições, Lisboa, 1989, pág. 7.

internacional de fraternidad. Aunque en determinadas oportunidades algunos de estos espacios, como las visitas parlamentarias oficiales o las reuniones interparlamentarias, pueden estar subordinados a los grupos de amistad, sus condiciones de existencia no dependen de éstos. Cada institución del parlamentarismo internacional puede limitarse al desarrollo exclusivo de su estructura originaria o puede ser el estadio inicial de otras. También pueden comportarse simplemente de modo secuencial, es decir, dando lugar a otras, pero sin ello suponga que sean absorbidas por las nuevas que contribuyen a crear. Este es el caso de las visitas parlamentarias oficiales, las cuales por más que en un principio contribuyeran a crear un grupo de amistad, la posterior existencia de dicho grupo no determina necesariamente los viajes que miembros del parlamento hacen al país en el que está enfocado la agrupación, ni tampoco las visitas que hagan a dicho órgano legislativo delegaciones parlamentarias de ese país.

Las ocasiones en las que las instituciones del parlamentarismo internacional se comportan de manera secuencial son muy variadas. Una de ellas es cuando en una resolución parlamentaria, aprobada en la Cámara, se establece la necesidad de nombrar una delegación de legisladores, pertenecientes al grupo de amistad de un país en particular, para que realice un viaje al mismo en virtud de conocer *in situ* la realidad de ciertas circunstancias excepcionales de tipo negativo que se presentan en ese país. En este tipo de resoluciones se ven claramente los límites estructurales de algunos espacios para la participación internacional de los legisladores: un grupo de amistad, un viaje oficial de parlamentarios al extranjero. Ello es completamente distinto a la producción por los parlamentos de resoluciones no legislativas sobre determinados sucesos que tienen lugar en otros países. Dicha actividad se ha convertido en el medio a través del cual los órganos legislativos han venido promoviendo otra forma de parlamentarismo internacional: el de solidaridad. De éste nos ocupamos en la siguiente parte de la investigación.



QUINTA PARTE

EL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE SOLIDARIDAD Y LAS CORTES GENERALES

La internacionalización de la institución parlamentaria tiene una última manifestación, la cual se puede definir como de solidaridad. Esta se ha expresado históricamente a través de un conjunto de resoluciones elaboradas por los órganos legislativos para exponer ante la sociedad su posición de condena frente a un determinado hecho negativo acontecido en el exterior y que afecta a una parte de la humanidad. En esta sección de la investigación abordamos dicha actividad de carácter internacional de los parlamentos así como el desarrollo que la misma ha tenido dentro las Cortes Generales desde el inicio de la democracia. Lo que definimos como *parlamentarismo internacional de solidaridad* es un fenómeno muy específico; no equiparable a otras funciones y actividades que realizan los órganos legislativos. Sin embargo, al igual que las otras formas de parlamentarismo internacional, el de solidaridad también se ha construido sobre la base de viejos mecanismos y prácticas que están en los orígenes de los parlamentos.

Los parlamentos no han sido sólo instituciones de producción legislativa, también tienen una vasta producción de carácter político. Sus miembros, con arreglo a diversas ideologías, expresan todo el tiempo una pluralidad de visiones de la realidad que son asentadas, por lo menos, en un diario de debates. Como institución orientada a representar los intereses de una determinada sociedad, un órgano legislativo desarrolla su actividad en torno a ésta. Las posiciones que, lógicamente, adoptan sus integrantes son, en su mayoría, sobre los asuntos (internos) de un orden social en específico. Es, incluso, a partir de ese mismo interés nacional

que los parlamentos, en ciertas ocasiones, trata de incidir en la política exterior de los gobiernos mediante el uso de una serie de tradicionales instrumentos parlamentarios como las mociones y las proposiciones no de ley, los cuales son reconocidos por la doctrina como instrumentos de “dirección política”⁰.

La adopción por legisladores de resoluciones dirigidas a guiar la labor de sus respectivos gobiernos fue una actividad interna de los parlamentos que también se trasladó al plano internacional hace más de cien años. El desarrollo de esta actividad estuvo detrás de la celebración de las primeras conferencias parlamentarias internacionales a finales del siglo XIX. Con estos eventos se buscaba fijar una posición común entre parlamentarios de diversas nacionalidades sobre la guerra como el medio menos adecuado para la resolución de conflictos entre los Estados y hacer llegar dicha postura a las autoridades ejecutivas de sus países. Aunque los tópicos han cambiado, estas conferencias, desde el principio, han pretendido enviar un mensaje a los responsables de la toma de decisiones públicas en los distintos países para exhortarlos sobre la orientación más acorde para atender y gestionar cuestiones que han alcanzado un valor universal, como la democracia, los derechos humanos, la contaminación ambiental, entre otros.

La misma tarea, pero de manera más focalizada y permanente, han realizado las diversas asambleas parlamentarias internacionales que surgieron durante el siglo XX. Éstas, como resultado de sus habituales sesiones plenarias, sientan una posición política sobre un determinado asunto y elaboran en función de esa postura un conjunto de recomendaciones dirigidas a los países miembros de la organización. En estas recomendaciones, los parlamentarios ponen de manifiesto tanto la necesidad de que los Estados presten la debida atención al asunto en cuestión y la manera cómo deben encararlo los gobiernos de dichos Estados. Se trata de resoluciones sin la más mínima eficacia jurídica, ya que no obligan a los Estados participantes en dichas asambleas parlamentarias internacionales a seguir sus indicaciones. Esto, sin embargo, no invalida que tales resoluciones no vinculantes son un *output* institucional que generan estas organizaciones, el cual es equivalente a los denominados “actos parlamentarios sin valor de ley” que producen los órganos legislativos⁰.

Los parlamentos comenzaron a producir actos sin valor de ley en torno a cuestiones internacionales replicando la experiencia que sus legisladores habían adquirido a partir de su participación en conferencias y asambleas parlamentarias internacionales. Para ello utilizaron los mismos mecanismos tradicionales que se habían transferido en un principio a estos

O MOLAS, Isidre y PITARCH, Ismael: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, 1987, págs. 199 y ss.; CANOSA USERA, Raúl: “La actividad de orientación política: su relevancia constitucional, en *Revista Estudios Políticos*, Nueva época, n. 67, 1990, pp. 125-152; CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio: “La función de dirección de la política exterior”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (coord.): *La reforma del proceso contencioso administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1995, pp. 53-83; JIMENA QUESADA, Luis: *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, 2003; VILLARINO MARZO, Jorge: “La función de impulso político de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 1 extra, 2007, pp. 335-354; DE ALBA BASTARRECHEA, Esther: “La función de orientación de la acción política”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 25, 2011, pp. 125-142. Los únicos autores que llegaron a darle a las proposiciones no de ley y a las mociones de las Cortes Generales una finalidad adicional y de perfil internacional fueron los profesores JORDI SOLÉ y MIGUEL APARICIO, al señalar que: “...el Congreso de los Diputados puede aprobar una proposición no de ley que se refiera a una cuestión de política internacional, por ejemplo, de solidaridad con un determinado país, agredido por otro, o de solidaridad con las fuerzas que luchan por las libertades democráticas en un régimen de dictadura. En este caso, la proposición no de ley –o la moción, en el caso del Senado– es una manifestación de voluntad política, de mayor o menor transcendencia según la índole del tema objeto de la misma, pero carente de toda virtualidad jurídica.”, SOLÉ TURA, Jordi. y APARICIO PÉREZ, M.A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 230. El subrayado es nuestro.

O PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “Hacia una teoría de los actos parlamentarios”, en *Revista de derecho político*, n. 9, 1981, pp. 67-85; EMBID IRUJO, Antonio: “Actos políticos del Gobierno y de las Cámaras Parlamentarias”, en *Revista de las Cortes Generales*, n.13, 1988, pp. 53-87.

eventos e instituciones internacionales. Fueron precisamente las mociones o también llamadas proposiciones no de ley las que empezaron a ser utilizadas por los parlamentarios para generar una posición institucional de los órganos legislativos con respecto a una situación particular de carácter internacional que era considerada por éstos como un agravio y cuyo rechazo constituía ante todo una muestra de solidaridad y apoyo con aquellos sujetos que la padecían. Se trata de una acción que nació apoyada en la función de dirección política de los parlamentos, pero que se ha venido desarrollando como una actividad internacional de éstos. Tal actividad se ha hecho cada vez más autónoma, aunque debe su origen a dicha función parlamentaria.

El parlamentarismo español no estuvo exento de la tendencia de los legisladores a reproducir en sus instituciones la labor habitual de las asambleas parlamentarias internacionales de emitir resoluciones en donde éstas sentaban posición sobre un hecho ocurrido en un país determinado. Con la llegada de la democracia en 1978, las Cortes Generales, de forma paralela a sus atribuciones constitucionales de control y dirección política del Gobierno, comenzaron a producir proposiciones no de ley en las que expresaban su rechazo hacia ciertas situaciones de privación política o social que se presentaban en otros lugares del mundo, enviando con ello un mensaje de defensa a favor de los afectados. Tras décadas de dictadura, las Cortes se vieron habilitadas políticamente para fijar una posición como institución sobre ciertos temas, como los derechos humanos, que durante el franquismo no tenían cabida⁰.

Las resoluciones sobre cuestiones internacionales que a veces realizaban las Cortes Generales permanecieron durante mucho tiempo como una de las tantas labores de dirección política del Congreso de los Diputados y Senado en materia de política exterior. Así eran consideradas en la literatura⁰. No obstante, con la actual redefinición que ha sufrido el concepto de diplomacia parlamentaria para señalar una nueva función de dimensión internacional de los órganos legislativos, las proposiciones no de ley en las que los parlamentos fijan su posición sobre un hecho particular sucedido en el extranjero han venido siendo identificadas en muchos estudios recientes como una actividad de esta supuesta función parlamentaria⁰. En algunos de estos análisis, incluso, dichas resoluciones son calificadas como la principal característica de esta forma de diplomacia de los órganos

0 Véase la proposición no de ley del Congreso de los Diputados sobre la situación de los detenidos políticos chilenos, en *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 84, 20 de abril de 1978, pág. 1712. Un análisis en torno al alcance de dicha proposición no de ley puede leerse en: RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J.: “Elaboración y control de la política exterior en un sistema democrático”, en *Revista de Estudios Internacionales*, n. 1, 1980, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pág. 406.

0 REMIRO BROTONS, Antonio: *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 82; ROLDÁN BARBERO, Javier: *Las relaciones exteriores de España*, Universidad de Almería, Dykinson, S.L. Madrid, 2001, pág. 192; MARTÍNEZ ELIPE, LEÓN: *Parlamento y dirección política. Impulso y colaboración parlamentaria*, Tratado de Derecho Parlamentario, vol. 4, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007, pág. 54. Antes de estos estudios, el profesor RODRÍGUEZ CARRIÓN, había ido, incluso, un paso más allá, al plantear en 1982 la posibilidad de que en cuestiones internacionales el Parlamento pudiese, mediante una proposición de ley: “...instar al Gobierno a la celebración de un tratado con objetivos generales... que permitirían una amplia discrecionalidad al Gobierno en su consecución.”, véase: RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J.: “Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución”, en *Revista de Derecho Político*, n. 15, 1982, pág. 102. Fue precisamente este autor el primero que dentro de la doctrina española introdujo el concepto de diplomacia parlamentaria para referirse a iniciativas legislativas de las Cortes Generales en materia política exterior. Al respecto, consúltese de este mismo trabajo la página 103.

0 MIRALLES LOZANO, Jorge y RUIZ RUIZ, Juan José: “Las funciones no legislativas de las Cortes españolas”, en DICKMAN, Renzo e STAIANO, Sandro (eds.): *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 2009, pág. 158; FERNÁNDEZ, Florencine: “La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica y su función en la política exterior”, en *Revista Parlamentaria*, vol. 10, n. 1, 2013, pág. 40.

legislativos, considerándola algo sin precedentes en lo que ha sido la historia de estas instituciones⁰.

La tendencia de la mayoría de la literatura reciente sobre diplomacia parlamentaria a definir las resoluciones parlamentarias en torno a hechos internacionales como una actividad diplomática de los órganos legislativos presenta, sin embargo, varios problemas de carácter teórico. El primero de ellos es que saca de la función de dirección política de los parlamentos una labor tradicional mediante la cual éstos realizan dicha función, y sobre lo hay un enorme consenso en la doctrina, para introducirla en otro supuesto ámbito de actividad de los órganos legislativos que es considerado, además, como una nueva función parlamentaria. En el menor de los casos, algunos estudios tienden a mezclar esta función diplomática de los parlamentos con la dirección política, sin que existan límites precisos entre la una y la otra. El error de esta lectura ha estado en haber confundido una función parlamentaria que cae dentro de las atribuciones constitucionales que tienen los parlamentos con una actividad de perfil internacional que ha surgido de forma subordinada al ejercicio que hacen éstos de dicha función de control y orientación del gobierno.

La labor de dirección política de los órganos legislativos es una tarea precisa: guiar la gestión del poder ejecutivo en las distintas políticas sectoriales del Estado. No obstante, que en medio de esta labor tradicional de los parlamentos surjan de vez en cuando iniciativas de sus miembros en las cuales éstos manifiesten una posición política sobre un hecho internacional en concreto lo que indica es que a veces dentro de dicha función parlamentaria tiene lugar una actividad adicional; diferente, pero no aislada. Esto ocurre cuando las mociones o proposiciones no de ley sobre alguna situación ocurrida en otro país expresan una posición institucional del parlamento donde éste va más allá de orientar la acción del gobierno. Se trata de una actividad internacional de los legisladores que ha surgido desde dentro de la función de orientación política de los parlamentos sin que ello haya supuesto una alteración de esta función, ni mucho menos la creación de una nueva dentro de dichas instituciones.

El segundo problema que plantea considerar las resoluciones sobre hechos internacionales que hacen los parlamentos como una actividad diplomática está en situar el papel concreto que ejercen los legisladores mediante dicha actividad. Éstos, cuando aprueban dichas resoluciones, no están conduciendo ninguna negociación con representantes de otros Estados, ni están intercediendo en nombre de terceros y en caso de que lo hicieran, estarían violentando, aunque fuera sutilmente, la soberanía de los mismos. La dificultad de poder identificar lo que caracteriza como diplomática la actividad internacional de los legisladores a través de la producción de resoluciones parlamentarias ha estado en que la literatura reciente sobre diplomacia parlamentaria ha construido una especie de analogía entre diplomacia y dirección política. Ha partido del supuesto no verificado de que las resoluciones parlamentarias sobre hechos suscitados en el extranjero tienen el efecto equivalente en plano internacional a las que dentro de su tradicional labor de dirección política realiza un órgano legislativo para buscar influir en las decisiones del poder ejecutivo.

La razón por la que a la doctrina que asume el concepto de diplomacia parlamentaria como la función internacional de los órganos legislativos le resulta tan difícil encontrar el elemento característico que permita definir de otra manera a las resoluciones parlamentarias sobre acontecimientos extranjeros tiene que ver con el escaso nivel de reinversión institucional que ha tenido este clásico instrumento de dirección política para convertirse en

0 NAVARRO, José Ignacio: "El Parlamento de Canarias como sujeto de acción exterior", en PAU I VALLES, Francesc (ed.): *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 199-233.

una herramienta con la cual los órganos legislativos comenzaron a desarrollar un tipo muy específico de actividad internacional. A diferencia de las demás estructuras y prácticas de los parlamentos, que al ser trasplantadas al plano internacional consiguieron obtener una singularidad, –como por ejemplo, los grupos de amistad con respecto a los grupos parlamentarios, o las asambleas parlamentarias internacionales frente a los órganos legislativos nacionales– las proposiciones no de ley cuando comenzaron a ser empleadas por los parlamentarios como un instrumento para participar en el plano internacional no registraron una mayor variación en sus elementos esenciales.

Lo que ha particularizado a las resoluciones parlamentarias sobre hechos sucedidos en el extranjero como una actividad internacional de los órganos legislativos frente a otras proposiciones también no de ley ha estado, cuando mucho, en los criterios formales e informales del procedimiento parlamentario regular que sigue cada órgano legislativo para la creación de dichas resoluciones. Existen una serie de elementos, como el asunto objeto de la resolución, el actor que la propone, el grado de apoyo que tiene la iniciativa en la cámara y la manera como se tramita su aprobación, que definen la forma que finalmente adoptan estos *outputs* políticos de los parlamentos. Es esto lo que explica que en algunas oportunidades la participación internacional de los legisladores adopte la forma de proposición no de ley o vaya más allá, como es el caso de las declaraciones institucionales, donde, de modo unánime, el parlamento fija una posición al respecto.

Las proposiciones no de ley y las declaraciones institucionales que producen los órganos legislativos sobre algunos hechos que ocurren en el extranjero son las dos instituciones del parlamentarismo internacional de solidaridad. Aun cuando éstas, en términos generales, forman parte de los instrumentos que tienen los parlamentos para desarrollar sus fines principales, la producción de ciertas resoluciones muy específicas representa un espacio institucional donde participan los legisladores en el plano internacional desde el interior de las cámaras. Dicha especificidad está, radicalmente, en la cuestión en la que se encuentra fundamentada la iniciativa de resolución: cuando ésta se basa en una situación exterior la cual no tiene ninguna incidencia directa sobre los intereses nacionales. Es decir, que el país del órgano legislativo que emite la resolución no se ve afectado por dicha situación externa. De lo contrario, entraríamos en el terreno (tradicional) de la política exterior, que compete al poder ejecutivo de forma exclusiva y donde el poder legislativo se limita a controlar lo que el primero hace para salvaguardar los intereses de la nación en el ámbito internacional.

El parlamentarismo internacional de solidaridad se manifiesta cuando el objeto de una proposición no de ley o de una declaración institucional de un órgano legislativo es ajeno materialmente a los intereses del país de éste. Es un acto de “solidaridad orgánica”, siguiendo a Durkheim, propio de cualquier sociedad moderna⁰. La racionalidad que encierra el acto en sí mismo de apoyo (político) a un «otro», sea éste un sujeto individual o colectivo, está precisamente en lo objetiva que es la distancia de la situación (negativa o positiva) para el actor que produce el gesto de respaldo. Dicho actor no se ve afectado por aquella. Al margen de esta particularidad, los demás aspectos del proceso de formación de dichas resoluciones continúan siendo iguales que en el resto de los casos. Es el mismo que se sigue cuando un parlamento elabora otras resoluciones donde se pronuncia sobre asuntos domésticos o también

⁰ La solidaridad como un rasgo de los agregados sociales fue estudiada inicialmente por el sociólogo francés Emilio Durkheim, quien, a finales del siglo XIX, acuñó los conceptos de “solidaridad mecánica” y “solidaridad orgánica” para referirse a las relaciones instrumentales de cercanía y de diferenciación entre los seres humanos que, respectivamente, permiten mantener la cohesión de una comunidad tradicional y de una sociedad moderna. Sobre el concepto de solidaridad orgánica, véase: DURKHEIM, Emilio: *La división social del trabajo*, traducción Carlos G. Posada; estudio preliminar Luis R. Zúñiga, Akal, Madrid, 1987, págs. 131 y ss.

internacionales, pero donde éstos últimos tienen un impacto directo en algún espacio de la vida nacional.

La conversión dentro de los órganos legislativos de las proposiciones no de ley y de las declaraciones institucionales como figuras del parlamentarismo internacional de solidaridad ha sido un proceso leve; de recreación mínima y de reapropiación básica respectivamente. Mientras las primeras han sido reinventadas por los legisladores mediante la introducción en la agenda parlamentaria de cuestiones internacionales no vinculadas a la realidad de sus propios países, las segundas han sido adoptadas por los órganos legislativos para, al igual que otras organizaciones de la sociedad, dar su opinión al respecto sobre situaciones que ocurren tanto en su entorno local como fuera de los límites nacionales. Dicha dinámica comenzó hace dos siglos y ha pasado bastante desapercibida en la literatura sobre parlamentos. Sólo a partir del empleo reciente por un número creciente de académicos y de legisladores del concepto de diplomacia parlamentaria en el ámbito de estas instituciones es que ha empezado a destacarse la existencia de las resoluciones parlamentarias en torno a ciertos hechos internacionales como un rasgo de esta supuesta nueva forma de diplomacia.

La nueva doctrina sobre diplomacia parlamentaria ha sacado del anonimato a las resoluciones de los órganos legislativos en torno a sucesos ocurridos en extranjero. Este ha sido un esfuerzo científico innegable. El problema está, sin embargo, en que la actual lectura que existe de la diplomacia parlamentaria, tiene una limitante y es que la producción de dichas resoluciones nunca ha estado ligada con la aparición de ninguna función diplomática de los parlamentos, ni siquiera en el caso específico de las Cortes Generales. Desde un principio, estuvo y sigue estando vinculada con la labor de dirección política del poder legislativo. Para ofrecer evidencia de ello, en esta parte de la investigación abordamos primero, en el capítulo 13, el proceso histórico de conversión de la proposición no de ley en una institución del parlamentarismo internacional y la trayectoria de desarrollo dentro de los órganos legislativos de las declaraciones institucionales como otra de las figuras para la participación de los legisladores en el plano internacional. Después, en el capítulo 14, describimos el uso dentro de las Cortes Generales de las proposiciones no de ley para expresar una posición oficial de las Cámaras sobre situaciones que ocurren en otros países. Y por último, en el capítulo 15, analizamos el proceso de adopción y adaptación en el Congreso de los Diputados y el Senado de la declaración institucional como instrumento formal con el cual ambas Cámaras también manifiestan su opinión sobre ciertos acontecimientos de carácter internacional.

CAPÍTULO 13. LAS FORMAS INSTITUCIONALES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE SOLIDARIDAD

Los parlamentos modernos siempre han acabado dando muestras de rechazo a ciertas situaciones externas que han registrado un perjuicio extremo para la humanidad⁰. Podría decirse, inclusive, que en los últimos doscientos años han sido tres las cuestiones de alcance universal que respectivamente y de manera cronológica dieron pie a algunos legisladores a actuar más allá de los límites nacionales. Estas cuestiones han sido por orden histórico: la esclavitud, la guerra y las dictaduras⁰. Aunque las razones, hayan tenido, en un principio, un origen doméstico, ciertos parlamentarios de algunos países occidentales empezaron a condenar con el paso del tiempo una a una de dichas situaciones en el seno de sus

⁰ Uno de los casos más emblemáticos fue el de la abolición de la esclavitud en las colonias británicas por el Parlamento de Reino Unido, cuyos debates y resoluciones fueron referencia para otros órganos legislativos europeos, entre ellos, las Cortes de España. Véase: GREAT BRITAIN PARLIAMENT: *The Debates in Parliament –Session 1833– on The Resolutions and Bill for Abolition of Slavery in The British Colonies*, Printed by Maurice & Co., London, 1834. Un análisis en torno al alcance internacional de dicha actuación del Parlamento Británico puede verse en: MARTINEZ, Jenny: *The Slave Trade and the Origins of International Human Rights Law*, Oxford University Press, New York, 2012, en especial, págs. 16 y ss. Sobre el tema de abolición de la esclavitud en el Parlamento español, puede consultarse: ORTEGA ARRANZ, José María y TOUYA GARCÍA, Luis J.: “Cuba: la abolición de la trata de esclavos en los debates de las Cortes”, en CANO BUESO, Juan (ed.): *Materiales para el estudio de la constitución de 1812*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 609-620.

instituciones y a expresar su solidaridad con aquellos pueblos que las sufrían⁰. La forma institucional que consiguieron los legisladores para desarrollar esta actividad fueron las denominadas mociones o proposiciones no de ley.

El hecho de que los legisladores comenzaran a manifestar ya a principios del siglo XIX una posición política sobre ciertas situaciones internacionales que consideraban negativas y aprobaran resoluciones contra dichas situaciones podría llevar entonces a pensar que la primera manifestación del parlamentarismo internacional no fue el de conferencia, como se había dicho antes, sino el de solidaridad. Ello hubiese sido así si éste último hubiera nacido de forma original y no derivado de las prácticas tradicionales de control y dirección política de los parlamentos en materia de política exterior de los gobiernos. El parlamentarismo internacional de solidaridad como espacio institucional de participación de legisladores en cuestiones que tienen lugar fuera de las fronteras nacionales surgió fue cuando las resoluciones que comenzaron a aprobar los órganos legislativos dejaron de ser solamente una petición a sus respectivos gobiernos en materia de política exterior; cuando pasaron de ser sólo un acto de dirección política para convertirse además en un acto político que también expresaba de forma directa un mensaje a un actor ubicado en el extranjero. Es decir, a un actor adicional y distinto al poder ejecutivo.

El proceso de diversificación que han tenido los actos políticos de los parlamentos ha pasado bastante desapercibido en la literatura en vista de la lógica costumbre de considerar a todos estos actos como equivalentes debido a su falta de eficacia jurídica⁰. Éste ha sido el principal criterio que los ha agrupado. La única diferencia sobre la que se ha reparado, y más que todo por razones semánticas, ha sido en torno a las distintas denominaciones que, debido al lenguaje y a la tradición política de cada país, tienen los actos no legislativos de los parlamentos. El problema, sin embargo, se presenta cuando los órganos legislativos comenzaron a producir otros actos más dirigidos a la opinión pública, como son las declaraciones institucionales. Sin entrar a discutir sobre si es necesario avanzar hacia una tipología de los distintos actos no legislativos de los parlamentos, en este capítulo se definen las formas institucionales a través de las cuales se ha desarrollado el parlamentarismo internacional de solidaridad.

O Véase: ROLLAND, Denis: *Vichy et la France libre au Mexique: guerre, cultures et propagande pendant la Seconde Guerre Mondiale*, Editions L'Harmattan, Paris, 1990, concretamente la pág. 386, en donde este autor reseña que en 1942, durante la ocupación alemana de Francia: "...un groupe de sénateurs américains a voté une motion en faveur de la reconnaissance du Comité nationale français". En cuanto a las dictaduras, véase: CARSTAIRS, Charles y WARE, Richard (eds.): *Parliament and international relations*, Open University Press, 1999, en especial el trabajo sobre la ambivalente actuación –de censura y apoyo– del Parlamento británico frente al régimen de Augusto Pinochet en Chile, págs. 125 y ss. También se pueden considerar las mociones producidas por el Senado de España sobre la situación de la URSS y de las que habla CUCÓ GINER en su trabajo: "La disgregación de la URSS en el debate del parlamento español", en CUCÓ GINER, Alfons; ROMERO, Joan y FARINÓS, Joaquín (eds.): *La organización territorial del Estado: España en Europa. Un estudio comparado*, Universitat de València, Valencia, 2002, pp. 173-196, en concreto la pág. 187.

O Uno de estos parlamentarios fue el político inglés William Wilberforce: Véase: POLLOCK, John: *William Wilberforce: A Man Who Changed His Time*, Trinity Forum Reading, Washington, D.C., 1996, En español puede consultarse: MORENO BERROCAL, José: *William Wilberforce: La lucha por la abolición de la esclavitud*, Editorial Andamio, Barcelona, 2012. En el caso de España, también hubo algunos diputados que comenzaron a condenar la esclavitud como crimen contra la humanidad. Véase: CASTELAR, Emilio: *Los crímenes de la esclavitud*, Publicaciones de la Sociedad Abolicionista española, Madrid, 1866; DE LABRA, Rafael María: *La abolición de la esclavitud*, Noguera Imprenta, Madrid, 1873.

O PUNSET BLANCO, Ramón: Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley", en *Revista española de derecho constitucional*, año 10, n. 28, 1990, pp. 111-118; GERPE LANDÍN, Manuel: "Recurso de amparo contra actos parlamentarios sin valor de ley", en *Revista jurídica de Catalunya*, vol. 92, n. 4, pp. 1993, pp. 985-994; ALONSO MAS, María José: *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999; NAVAS CASTILLO, Antonia: *El control jurisdiccional de los actos sin valor de ley*, Editorial COLEX, Madrid, 2000.

La presencia de valores cada más universales en la sociedad occidental y sobre los que no cabe ninguna duda en la actualidad ha sido el escenario social sobre el cual se ha venido afianzando la tendencia a nivel mundial por parte de los órganos legislativos y de algunos de sus miembros a manifestar públicamente su posición de apoyo y defensa de dichos valores con independencia del espacio territorial donde el desarrollo de los mismos se vea comprometido. En cierto paralelismo a la denominada “responsabilidad social corporativa” de las empresas, los parlamentos han ampliado su radio de responsabilidad (política) más allá de sus propósitos esenciales y de sus representados y ello lo han venido haciendo por encima de los límites del Estado-nación. Esto se ha manifestado en el interior de los órganos legislativos mediante la producción de un conjunto de resoluciones en las que éstos expresan su apoyo y solidaridad con aquellos países, colectivos sociales o, incluso, con un solo individuo, los cuales se encuentran privados, por circunstancias diversas, de ciertos derechos que son esenciales para la vida humana⁰.

Los legisladores han encontrado en las mociones parlamentarias un instrumento con el cual participar activamente en el plano internacional. Éstos forzaron poco a poco la reinención de los mecanismos tradicionales con los cuales se incentiva y se pauta el debate parlamentario dentro de la cámara para generar otra clase de resoluciones cuyo destinatario no es sólo el gobierno, sino otros sujetos situados fuera de la esfera estatal y nacional. Dicha actuación de los legisladores, lejos de ser informal, como comúnmente suele atribuirle la reciente literatura sobre diplomacia parlamentaria, se encuentra muy formalizada. Es obra de reglas, algunas consuetudinarias, que tienen los órganos legislativos. La prueba más fehaciente de ello es que una resolución parlamentaria en torno a hechos internacionales sigue, por lo general, la misma tramitación que cualquier otra proposición no de ley. Ahora bien, que los efectos de dichas resoluciones sean tan relativos, que puedan ser catalogados como virtuales ya es otra cuestión.

El efecto impreciso que tienen las resoluciones en las que los parlamentos fijan una postura sobre un acontecimiento internacional está en lo que representan dichos actos políticos de los órganos legislativos: una posición político-institucional de estas organizaciones. Dichas resoluciones son una reacción del parlamento frente a la aparición (a veces repentina) de una situación externa y no necesariamente a la política exterior que en ese momento desarrolla el gobierno. Entre los rasgos que comparten estas resoluciones con aquellas que producen los órganos legislativos con el fin de orientar la acción regular del poder ejecutivo están los procedimientos que se emplean para su generación. Esto se debe a que la fuente original de referencia para el desarrollo de esta actividad internacional de los parlamentos fue la labor de impulso político en materia de política exterior. No obstante, las resoluciones parlamentarias en torno a situaciones internacionales tienen una naturaleza específica basada en la promoción de los valores políticos universales que sustentan a los órganos legislativos como una institución representante del Estado de Derecho.

Las resoluciones parlamentarias orientadas a incidir en materia de política exterior del gobierno están, en principio, guiadas por intereses nacionales; por los intereses particulares de cada país, en el marco, por supuesto, del derecho internacional. En cambio, las resoluciones de los órganos legislativos en torno a ciertas situaciones internacionales están fundamentadas, regularmente, por la defensa de los valores generales que deben regir a cualquier sociedad

0 Véase la “Motion de solidarité de la Chambre brésilienne”, que reseñó la *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, vol. 33, de 1955: “Une motion de solidarité avec l'église et le peuple argentins, exprimant la tristesse de la conscience démocratique des Amériques devant les persécutions dont ils sont l'objet a été présentée par M. Jose Pédroso, député de l'Etat de Rio-de-Janeiro à la Chambre fédérale. Cette motion a été approuvée sans discussion et à l'unanimité”, pág. 178.

democrática y a su correspondiente Estado de Derecho. En este sentido, la aparición del parlamentarismo internacional de solidaridad ha estado ligada al movimiento de universalización dentro de los órganos legislativos de ciertos valores como la libertad, la paz y la democracia. Es dicho matiz de universalidad el elemento que distingue entre las resoluciones parlamentarias cuya finalidad es el impulso político a los órganos ejecutivos en función de los objetivos nacionales y aquellas que van dirigidas a trascender el escenario doméstico con la finalidad de manifestar un apoyo político ante situaciones en el extranjero donde los legisladores perciben que hay dificultades para que los valores generales que éstos representan puedan desarrollarse.

El carácter universal o particular que en la actualidad puede encerrar una resolución parlamentaria podría dar a entender que distinguir entre las resoluciones que emiten los órganos legislativos sobre situaciones internacionales y las que éstos producen –en aras del interés nacional- sobre asuntos en materia de política exterior es una tarea de relativa facilidad. El problema es que no todos los pronunciamientos institucionales de los órganos legislativos son en torno a hechos que ocurren en el extranjero. Los parlamentos también suelen pronunciarse sobre acontecimientos nacionales desde los valores universales que estas instituciones defienden. Puede que su mensaje no sólo implique un llamado de atención al gobierno sino que además vaya dirigido a otros actores de la misma sociedad. Ello se traduce en que no todas las resoluciones parlamentarias fundamentadas en valores generales son expresiones de solidaridad internacional. Sólo algunas de estas resoluciones, que en principio van dirigidas al poder ejecutivo, están destinadas a enviar un mensaje a actores situados fuera de las fronteras nacionales.

Las mociones dejaron ser sólo un instrumento de impulso político del gobierno cuando comenzaron a ser utilizadas por los legisladores para también enviar un mensaje (de apoyo) institucional a actores situados fuera de la órbita del Estado-nación. Ha sido dicha reinvencción de las mociones la que ha estado detrás de la conversión de las proposiciones no de ley y de la promoción de las declaraciones institucionales como instituciones del parlamentarismo internacional de solidaridad. El punto de partida de esta reinvencción institucional ha sido la actividad de impulso político de los órganos legislativos en materia de política exterior. En vista de ello, en este capítulo se analizan, primero, las características generales de esta labor de los parlamentos para después identificar, en otras dos secciones, las particularidades que rodean a las proposiciones no de ley y a las declaraciones institucionales como formas de participación de los parlamentarios en el plano internacional.

13.1 EL IMPULSO POLÍTICO EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR COMO FUENTE DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE SOLIDARIDAD

Las mociones se convirtieron en una institución mediante la cual los legisladores comenzaron a participar en el plano internacional a partir de que estos clásicos instrumentos (de dirección política) de los órganos legislativos empezaron a ser empleados para una actividad adicional a la tarea exclusiva de orientar la política exterior de los gobiernos. Esta actividad ha sido la de fijar una posición institucional de carácter político sobre acontecimientos acaecidos en otros países con la finalidad de dar a conocer a la sociedad en general su opinión en torno a dichos acontecimientos aunque ello suponga (necesariamente) un emplazamiento al poder ejecutivo para que éste actúe al respecto. Se trata de una actuación particular del órgano legislativo, donde éste expresa, con arreglo a los principios que lo fundamentan y a las leyes que lo rigen como organización, una valoración sobre ciertos hechos internacionales con el propósito de que la misma sea conocida por la opinión pública y, en especial, por los actores involucrados en dichos hechos.

El origen en los órganos legislativos de resoluciones parlamentarias de naturaleza internacional tiene su fuente en la tradicional actividad de dirección política de estos órganos, especialmente, en aquella relativa a la política exterior que desarrolla la rama ejecutiva de los Estados. En este apartado se analizan las características generales de esta labor que ha servido de referente principal para la institucionalización del parlamentarismo internacional de solidaridad dentro de los órganos legislativos. Es, precisamente, esta caracterización de la tarea de dirección política de los parlamentos en materia de política exterior la que permite distinguir que el parlamentarismo internacional de solidaridad ha sido una actividad muy específica que se ha desarrollado a raíz de una diversificación y especialización de las resoluciones de carácter externo. Este movimiento ha formado parte de la propia evolución institucional de los órganos legislativos. Éstos pasaron de formular resoluciones externas cuyo circuito era estrictamente inter-estatal, es decir, legislativo-ejecutivo, a emitir resoluciones dirigidas a diversos actores de la sociedad, ubicados tanto a nivel nacional como internacional. Aunque para hacerlo, el interlocutor inicial tuviera que seguir siendo el gobierno, en tanto receptor (legal) de cualquier resolución del órgano legislativo.

En una buena parte de la doctrina sobre derecho parlamentario, se reconoce que el papel de parlamento –como poder del Estado y en su relación con el ejecutivo- no se limita estrictamente a la labor legislativa, presupuestaria y de control, sino que también habría que considerar el *indirizzo politico* que aporta el órgano legislativo al gobierno. Esa labor de dirección política o impulso a la actuación del ejecutivo, ha llegado, no sin polémica, a ser catalogada por algunos autores, como una función autónoma del parlamento⁰, cuyas manifestaciones, cabría apuntar, serían más patentes en sistemas parlamentarios que en los presidencialistas. En cada uno de estos sistemas –por razones del mismo diseño institucional- el conjunto de mecanismos de los que podría disponer el órgano legislativo para ejercer esta supuesta función de orientación política cambia y también se reduce; comportando ello, posibles limitaciones de control parlamentario, incluso más aún, en un ámbito tan dominado por el ala ejecutiva como lo es el de la política exterior.

Al margen de las diferencias sobre el tipo y cantidad de mecanismos institucionales que respectivamente los sistemas parlamentarios y presidencialistas ofrecen a la labor de dirección política del poder legislativo, existen una serie de instrumentos comunes en ambos sistemas de gobierno que son considerados por la literatura como habituales en el impulso político parlamentario. Entre estos instrumentos destacan las mociones o las proposiciones no de ley, los cuales, por sus propias características jurídicas, como veremos más adelante, han calzado a la perfección no sólo dentro de la línea de actuación que los parlamentos de manera consuetudinaria han establecido como de impulso político en materia de política exterior. Dichos instrumentos, también han servido para desarrollar una actividad internacional de los órganos legislativos que hemos denominado con el nombre de parlamentarismo internacional de solidaridad.

Como antecedente de este tipo de instrumentos, algunos autores han subrayado diversos procedimientos que en forma de “peticiones institucionales” han puesto en práctica los parlamentos desde la antigüedad a la edad moderna para desarrollar un papel de dirección

⁰ La doctrina italiana, a la cual debemos el origen y desarrollo del concepto de *indirizzo politico*, es muy vasta en lo relativo a explicar esta actividad de los parlamentos como una función. Al respecto, puede consultarse, entre otros: CHELI, Enzo: *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè Editore, Milano, 1961; DE VERGOTTINI, Giuseppe: *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 1971; DOGLIANI, Mario: *Indirizzo politico: riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Eugenio Jovene, Napoli, 1985; CAPUTO, Marco; GORACCI, Alessandro y SMURRA, Giovanni: “Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo”, en DICKMANN, Renzo y STAIANO, Sandro (eds.): *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia: Raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, pp. 261-312.

política⁰. Entre los viejos mecanismos uno muy particular, era el de los senadoconsultos, por los cuales, en el Imperio romano, el Senado expresaba su voluntad, no siempre como una orden a ser cumplida. Tanto en este período como durante el Medioevo y la época absolutista, era el grado de influencia política que, a través de opiniones, pareceres y peticiones, pudiesen ejercer las asambleas sobre el soberano y sus poderes regios, lo que terminaba por darle fuerza legal a los mecanismos usados por esos primigenios parlamentos para incidir en la dirección política del príncipe frente a un determinado asunto de orden interno o externo.

Dentro del estadio de la modernidad y la democracia representativa, la doctrina que hace referencia a las mociones o a las proposiciones no de ley las sitúan como actos de naturaleza política no vinculantes jurídicamente⁰. En esta misma línea, para algunos autores, dichos actos, lejos de dar cuenta de un supuesto desarrollo en los sistemas constitucionales de una explícita y diferenciada función de dirección política del poder legislativo, responden a la patente multifuncionalidad de los distintos procedimientos parlamentarios⁰. Sus usos, al no estar circunscritos de forma unívoca a una función parlamentaria en específico, sirven de cauce para que en el caso de la labor de control esta no se agote en la fiscalización e inspección de la gestión del gobierno, sino que se extienda al plano del “control-orientación”⁰.

En el marco que le brindan las atribuciones constitucionales de control, la mayoría de los parlamentos, entre ellos las Cortes Generales, han desarrollado a nivel reglamentario sus respectivos instrumentos de impulso político a través de los cuales “...manifestar la voluntad, la aspiración o el deseo de una Cámara...”⁰, siendo específico de ésta el procedimiento que se sigue para la puesta en marcha de unos mecanismos “...que no constituyen normas ni, al carecer de forma de ley, tienen los efectos jurídicos propios de la misma”⁰. Así tenemos que, muchos reglamentos parlamentarios de distintos países hacen referencia a una misma categoría de mociones: proposiciones no de ley, *resolutions* o *non-binding resolutions*, cuyo rasgo común estriba en que se trata de “...iniciativas parlamentarias, que persiguen, que tras

O Véase: PASCUA MATEO, Fabio: “En los intersticios de los reglamentos: Análisis de las facultades de dirección política de las cámaras parlamentarias”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 54, 2001, pp. 89-119. Según este autor, “...no han faltado históricamente modalidades de lo que pueden llamarse peticiones institucionales, esto es, aquellas que se dirigen entre dos entidades u órganos dotadas ambas de poder político, si bien, frecuentemente, al menos para el caso concreto que constituye el objeto de la petición, es una posición desigual, pues sólo a una compete la decisión final.”, pág. 90. Consúltese también: MARTÍNEZ ELIPE, León: *Parlamento y dirección política. Impulso y colaboración parlamentaria*. Tratado de Derecho Parlamentario, vol. 4. Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007, págs. 26 y ss.

O ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio: Voz “Acuerdo parlamentario”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. 1, Civitas, Madrid, 1995, pág. 224; ÁLVAREZ ARANDA, Elviro: *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, en concreto, págs. 202-203.

O Acerca del tema de las múltiples funciones que adoptan los procedimientos parlamentarios, puede consultarse: RUBIO LLORENTE, Francisco: *La forma del poder*, 2da. edición. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997; LUPO, Nicola: “Algunas reflexiones sobre las funciones de los parlamentos contemporáneos, entre la crisis de la función legislativa y la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios”, en PAU I VALL, Francesc (coord.): *Las funciones de los parlamentos en España e Italia*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2001, pp. 117-128.

O Véase: GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel: “Indirizzo politico, dirección política e impulso político: el papel del parlamento”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n. 18, 2008, pp. 83-108. A juicio de este autora: “...encontramos hoy una posición generalmente asumida por gran parte de nuestra doctrina, consistente en englobar las actividades de impulso y dirección política dentro de la función parlamentaria general de control y, más concretamente, dentro de una división denominada de control-orientación (por oposición a otras modalidades de control como el control-inspección y el control-sanción).” pág. 100.

O SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho parlamentario español*, Espasa-Universidad, Madrid, 1990, pág. 381.

O *Ídem*, pág. 247.

el pertinente debate en el parlamento, éste emita un pronunciamiento de carácter no legislativo, esto es sin «vis jurídica» o fuerza de obligar, sobre un asunto determinado”⁰.

Ahora bien, debido a la enorme versatilidad y practicidad que encierra la figura de la moción parlamentaria, el correspondiente carácter no vinculante de ciertos tipos de mociones situadas en la esfera de la orientación política cambia por completo cuando se trata de otra clase de mociones parlamentarias que caen bajo el ámbito de las competencias del poder legislativo, básicamente en los sistemas parlamentarios, relativas a la labor electiva de miembros de las instituciones del Estado así como a la tarea de exigir responsabilidad política al gobierno. Ese eventual valor dicotómico que pueden asumir las mociones parlamentarias como vinculantes o no vinculantes, dependiendo de su finalidad, también está por ende relacionado con las materias sobre las cuales, según norma constitucional, el parlamento está habilitado o limitado para formular una resolución que deba ser de obligatorio cumplimiento por el poder ejecutivo.

Dado que los límites legales del parlamento en asuntos exteriores se han establecido por lo general en que éste puede jurídicamente inhabilitar (en determinadas ocasiones) al gobierno para comprometer al Estado en el plano internacional, pero nunca obligar al ejecutivo a hacer o emprender determinada política exterior, las opciones institucionales que –además del poder sobre el presupuesto– restan al legislativo para incidir de alguna manera en la política exterior de los gobiernos, parecen encontrarse en esta serie de actos parlamentarios no normativos de discutida e incluso nula eficacia jurídica. Se trata de una limitación que siempre ha sido objeto de polémica, donde para unos autores dichos actos resultan insuficiente en la labor que debería corresponder al legislativo en materia de política exterior⁰, mientras que para otros autores, tales actos no vinculantes son prudentes y adecuados al evitar que parlamento pueda entorpecer la gestión de dicha política, que corresponde al gobierno.

Pero por encima de estas valoraciones, la inclinación de los parlamentos por las resoluciones no vinculantes como recurso para exhortar a la rama ejecutiva sobre el rumbo de su política exterior es una práctica creciente en la actualidad, siendo en esto emblemático el caso del Congreso de los EE.UU.⁰. Aun cuando se trata de mociones que no compelen al Gobierno americano a cambiar su posición al respecto, son usadas en ciertas ocasiones por los grupos de las Cámaras como expediente para expresar, más que todo a la opinión pública, su parecer (político) frente a la línea del ejecutivo en algunas medidas de escala internacional con enorme impacto doméstico y honda preocupación social, como serían las operaciones bélicas o de otras misiones armadas en el extranjero⁰. Se trataría, en cualquier caso, de una posición del parlamento ajustada a velar principalmente por los intereses nacionales.

La direccionalidad política de una resolución no vinculante podría ser a favor en contra de la orientación que tiene el gobierno sobre un determinado asunto en política exterior. En algunos casos, podría estar orientada a respaldar las decisiones del ejecutivo en materia de

O VISIEDO MAZÓN, Francisco J. y SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique: “¿Cómo controla el Parlamento al Gobierno?”, en SARMIENTO MÉNDEZ, Xose Antón (coord.): *Manual de actuación del parlamentario*, Editorial El Derecho, Madrid, 2011, pág. 83.

O RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J.: “Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución”, en *Revista de Derecho Político*, n. 15, 1982, pág. 108 y ss.

O Véase, MCCORMICK, James M.: *American Foreign Policy and Process*, Fifth Edition, Wadsworth, Cengage Learning, Boston, 2010, págs. 342-344; FARRIER, Jasmine: *Congressional Ambivalence: the Political Burdens Constitutional Authority*, The University Press of Kentucky, Lexington, 2010, págs.148-153.

O Véase, KRINER, Douglas L.: *After the Rubicon: Congress, Presidents, and the Politics of Waging of War*, The University of Chicago Press. Chicago, 2010, págs. 155 y 156.

tratados o en el despliegue o la retirada de tropas en misiones internacionales. Esta clase de iniciativas parlamentarias, que por lo general surgen del partido en el gobierno o de otros grupos políticos aliados al mismo, se hacen con la finalidad de generar una especie de enroque institucional del sector oficialista alrededor de una política controvertida y así darle mayor legitimidad. Por otra parte, se da el caso más habitual, donde las mociones son realizadas por los partidos o grupos de la oposición más bien para manifestar su preocupación y disconformidad por la manera en que el poder ejecutivo está llevando adelante determinada política exterior y de allí, exhortarle sobre la necesidad de realizar cambios al respecto.

Como mecanismo para el impulso y la dirección de la política exterior del Estado, las mociones parlamentarias también se han orientado por el lado de la cooperación con el ejecutivo, a ser utilizadas por el legislativo para llamar la atención de este último sobre un asunto internacional en particular que debería incluir o prestarle mayor atención dentro de la cartera de asuntos exteriores pautada por la administración. Se trata de una vía que ha venido tomando auge en los últimos años dentro de los parlamentos como fórmula para intentar desmonopolizar un poco la agenda en materia de política exterior que por ley corresponde al gobierno, ya muchas veces se pretende con estos pronunciamientos generar una resonancia a extramuros de la propia asamblea que termine relativizando el carácter no vinculante de estas resoluciones.

Aunque desprovistas de eficacia jurídica, la dimensión mediática que, en algunas oportunidades, llegan a adquirir tales mociones, las convierte eventualmente en un importante mecanismo de influencia parlamentaria en política exterior, porque a veces empujan al gobierno, a «take-note» del pronunciamiento de las cámaras para evitar verse expuesto a una situación política comprometida que pueda incluso mermar su popularidad. En efecto, las mociones no vinculantes como vehículo para el impulso político no sólo gravitan en torno al carácter simbólico que en la mayoría de las ocasiones se atribuye a estos instrumentos, ya que estas pueden llegar a representar –por la trascendencia social del asunto sobre el cual el parlamento se ha pronunciado– una presión para que el ejecutivo reoriente o mantenga una política, e incluso pueden ser el preludio de nuevos debates que den lugar a otras mociones, pero esta vez contentivas de fuerza jurídica.

Experiencias sobre lógicas de este tipo las encontramos con mayor claridad en los sistemas parlamentarios, donde la acentuada actividad de debate de las cámaras y las sesiones regulares de control de los miembros del ejecutivo pueden dar lugar en situaciones extraordinarias a un encadenamiento alterno de mociones que han llevado en algunos casos a la caída del propio gobierno⁰. El carácter flexible y ajustable que poseen la figura genérica de la moción, donde es el marco jurídico el que establece las materias y situaciones para su uso, lo convierte en un instrumento que puede adquirir distintos adjetivos y finalidades (no de ley, de reprobación, de censura, de confianza) en función de las circunstancias políticas del momento, de las alianzas y coaliciones políticas mayoritarias que resulten de las negociaciones entre los grupos parlamentarios así como de la propia dinámica que adquieren los debates.

En medio de la persistente debilidad que se le acostumbra atribuir al parlamento, al punto de ser considerado por muchos una institución en crisis⁰, hay episodios donde éste suele tener,

⁰ Uno de los ejemplos más emblemáticos en este sentido ha sido tradicionalmente el del sistema parlamentario italiano. Sobre dicha experiencia, puede consultarse: RINALDI, Fioravante y RINALDI, Massimo: “Le mozioni di fiducia y di sfiducia nell’esperienza costituzionale italiana, cenni, storici e ricostruttivi”, en *Rassegna parlamentare*, vol. 42, n. 2, 2000, pp. 458-494.

⁰ Véase, SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *El parlamento en la encrucijada*, Eudema, Madrid, 1989; COLOMER VIADEL, Antonio: “La crisis democrática del parlamento en Iberoamérica y recurso contemporánea a las asambleas

frente al amplio dominio del poder ejecutivo, ciertos momentos de inusitada fuerza política para hacer valer su posición (tenga esta alcance jurídico o no), los cuales son más factibles cuando algunas condiciones políticas y sociales fragilizan la mayoría parlamentaria que sostiene al gobierno. Dentro del parlamentarismo racionalizado que caracteriza a los sistemas parlamentarios de las democracias avanzadas⁰, si bien, por diversos factores, el poder legislativo no tiende a un asedio permanente del gobierno que comprometa su estabilidad y permanencia, tampoco la puesta en marcha por el ejecutivo de polémicas medidas o de sus contrarios rendimientos están siempre exentos de que latentes capacidades de control y sanción del órgano parlamentario pueden verse activadas por encima de la labor regular de fiscalización de éste para buscar incidir en el comportamiento del poder ejecutivo o en el peor de los casos forzar la salida de alguno o todos sus miembros.

El recurso de la moción se ajusta a cualquier circunstancia. Sea en situaciones de crisis o de estabilidad política, este recurso, aunque fuera con fines no vinculantes, ha sido considerado siempre dentro de los sistemas parlamentarios como una de las estrategias principales para establecer o encauzar el debate de las cámaras⁰. Sobre esta tradición, que parece seguirse confirmando en la realidad de los parlamentos actuales, se maneja la tesis, en clave teleológica, de que muchas de las materias sobre las cuales el poder legislativo fue ganando con el tiempo competencia legal comenzaron siendo en sus inicios asuntos en los que el parlamento sólo alcanzaba a tener la opción de hacer sugerencias, peticiones o reclamos, ya que los mismos eran de exclusiva potestad del monarca⁰. Sin llegar a restarle valor a esta interpretación, hay que tener en cuenta que la trayectoria de desarrollo institucional de los órganos legislativos no siempre ha estado vinculada a su relación con el poder ejecutivo. Los parlamentos son organizaciones autónomas que también reaccionan a un entorno que trasciende la esfera estatal.

La evolución institucional de los parlamentos no se mide en función de los asuntos en los que va ganando iniciativa legislativa. Se mide en función de su capacidad para hacer frente a las exigencias del entorno social. La práctica habitual de los parlamentos modernos a inclinarse por la figura de la moción –no vinculante– como única vía para tratar de incidir sobre los gobiernos en materia política exterior está lejos de constituir la *path dependence* que

constituyentes”, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 7, 1999, pp. 251-264; SANZ MORENO, José Antonio: “El parlamentarismo en su encrucijada: Schmitt ‘versus’ Kelsen, o la reivindicación del valor de la democracia”, en *Revista de estudios políticos*, n. 162, 2013, pp. 113-148; PAU I VALL, Francesc y PENDÁS GARCÍA, Benigno (coords.): *El Parlamento ante la crisis*. XX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 2014, en especial, el trabajo de PENDÁS GARCÍA, Benigno: “La democracia representativa en la encrucijada: Crisis y renovación”, pp. 19-32.

O Para una lectura del concepto parlamentarismo racionalizado de B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, puede consultarse, entre otros: GARCÍA MORILLO, Joaquín: “El parlamento ante las nuevas realidades, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 4, 1997, pp. 141-162. En cuanto al caso español, véase: AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: “El parlamentarismo en la democracia (1979-1994)”, en *Hispania: Revista española de historia*, vol. 55, n. 189, 1995, pp. 125-148; PANIAGUA, Juan Luis: “España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial”, en LANZARO, Jorge (ed.): *Presidencialismo y parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, pp. 225-268.

O Véase la obra clásica de: BENTHAM, Jeremy: *Tácticas Parlamentarias*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, págs. 137 y ss.

O Para PASCUA MATEO el control que llegaron a procurar los órganos legislativos sobre la política de guerra y la paz de los monarcas han: “...corroborando una constante histórica, cual es la de que ante la ausencia de mecanismos más desarrollados de poder, el derecho de petición es un medio informal que permite una evolución progresiva de las instituciones parlamentarias, al margen de las restricciones que les imponga el derecho, y la asunción por unas Cámaras legitimadas por la elección popular de nuevas competencias.”, PASCUA MATEO, Fabio: “En los intersticios de los reglamentos...”, *op.cit.*, pág. 99.

conduzca al desarrollo futuro de una política exterior de los órganos legislativos⁰. Esta visión, sin embargo, está presente en la literatura que utiliza el concepto de diplomacia parlamentaria para referirse a la aparición reciente de una supuesta política internacional de los parlamentos. Aunque está fuera de toda duda que la figura de la moción es un instrumento muy elástico, cuyo uso por las cámaras puede servir para pronunciarse sobre cualquier materia, su utilización en particular por el poder legislativo para buscar influir en la agenda de la política exterior del ejecutivo no ha devenido en la aparición de ninguna función diplomática. Lo que ha supuesto es la promoción de una labor conexas a la de impulso político en la que los parlamentos fijan una posición política ante determinadas situaciones internacionales.

El desarrollo por los parlamentos de resoluciones en las que expresan su parecer sobre ciertos acontecimientos internacionales no ha sido consecuencia de una transición hacia otro estadio (superior) de la actividad tradicional de impulso político en materia de política exterior de los órganos legislativos. Los parlamentos no inciden más y mejor en la política exterior de sus respectivos gobiernos por el hecho de que en actualidad usen con mayor frecuencia las figuras de las mociones o proposiciones no de ley para declarar su posición como institución ante situaciones que tienen lugar fuera de las fronteras del país y en las que no se ven afectados los intereses nacionales. Dicha utilización de los instrumentos de dirección política como medios de expresión institucional de los parlamentos lo que da cuenta es de una diversificación en el uso de estos instrumentos; no de una transición. Es cierto, ha habido una evolución, pero ésta no ha conllevado a la creación de una categoría superior. Ha sido más que todo una evolución funcional; en el empleo de las mociones o proposiciones no de ley.

La evolución funcional de la que ha sido objeto la figura de la moción en su conversión como mecanismo para la participación internacional de los parlamentarios ha tenido diversas manifestaciones dependiendo de cada órgano legislativo. Ello se ha traducido en que mientras en algunos parlamentos se les sigue considerando generalmente como mociones a todas las resoluciones donde la cámara o determinados grupos políticos fijan su posición sobre temas internacionales, en otros, como es el caso de las Cortes Generales, se ha optado por distinguir los tipos de mociones que utilizan los legisladores para acordar una postura en torno a algunos eventos ocurridos en el extranjero. Esta última racionalización en cuanto a las formas a través de las cuales los órganos legislativos expresan su opinión acerca de ciertos sucesos externos (nacionales o internacionales) ha dado lugar a una separación entre los que son, por un lado, las mociones o proposiciones no de ley y, por otro lado, lo que representan las declaraciones institucionales. Las primeras fueron producto de una reinvención por los legisladores; las segundas, de una apropiación por los parlamentos.

13.2 LA REINVENCION DE LA PROPOSICION NO DE LEY EN EL AMBITO DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL

Las tradicionales mociones o proposiciones no de ley que producen los órganos legislativos se transformaron en un mecanismo para la participación internacional de los parlamentarios cuando éstos comenzaron a utilizar este instrumento para crear dentro de la cámara un acuerdo en donde se expresara por mayoría la opinión de sus miembros en torno a hechos acontecidos en otros países, siendo los promotores del acuerdo algunos legisladores que consideraban que dichos sucesos externos merecían la atención del parlamento así como

⁰ El concepto *path dependence* o “dependencia del camino”, en español, fue un concepto desarrollado por la teoría económica neoinstitucional y utilizado en la Ciencia Política para explicar las trayectorias del desarrollo de las instituciones políticas a partir de sus pautas de origen. Véase: PIERSON, Paul: “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, en *American Political Science Review*, vol. 94, n. 2, 2000, pp. 251-267.

el respectivo respaldo o condena de los mismos por parte de éste. Los primeros antecedentes de esta actividad datan de mediados del siglo XIX tras la declaración en el Parlamento británico de la abolición de la esclavitud⁰. Esta fue la primera situación, si cabe decir de carácter global, que los legisladores empezaron a condenar en el plano internacional después haber resuelto dicha cuestión en sus respectivos países⁰.

El reconocimiento como naciones más avanzadas que comenzó a caracterizar a aquellos países europeos que habían sido pioneros en la abolición de la esclavitud le otorgaba a los legisladores de estos países una cierta posición (de superioridad) moral para cuestionar a través del uso de las mociones la existencia de tan agravante situación en otros territorios. Este elemento, de tenencia por parte de algunos países de una condición política de la que otros carecen, ha sido desde el principio el pilar fundamental sobre el cual se ha desarrollado el parlamentarismo internacional de solidaridad. A lo largo del siglo XX ello se puso de manifiesto de nuevo tras la Segunda Guerra Mundial, cuando la paz se convirtió en un valor a preservar por las potencias aliadas, conllevando a que desde entonces cualquier guerra pasara a ser condenada por algunos parlamentos de estas naciones. Después, cuando la democracia ya en plena etapa finisecular pasó a ser el único sistema político aceptable, los legisladores de los viejos y nacientes regímenes democráticos alcanzaron a tener razones de sobra para condenar mediante resoluciones la existencia de algún régimen dictatorial en cualquier parte del mundo.

En este apartado se analiza el proceso de reinención que han experimentado las proposiciones no ley como institución para la participación internacional de los legisladores a partir de la universalización en los últimos ciento cincuenta años de algunos valores, como la libertad, la paz, la democracia y los derechos humanos, los cuales establecieron las condiciones políticas para que los parlamentos, entre otras organizaciones de la sociedad, asumieran una posición de defensa y apoyo de dichos valores más allá de su entorno (local) inmediato. En cada uno de los distintos escenarios políticos, que dieron pie al uso de las proposiciones no de ley para manifestar la posición de los órganos legislativos en torno a ciertas situaciones internacionales el punto de partida fue la actividad de dirección política de los parlamentos en materia de política exterior de los gobiernos. Fue esta actividad la que sirvió de referente inicial para el desarrollo de la participación parlamentaria en el plano internacional a través de las mociones.

La trayectoria de reinención de las proposiciones no de ley como instrumento para la participación internacional de los parlamentarios está ligada a tres movimientos políticos que han tenido lugar a lo largo de la historia moderna: el movimiento abolicionista, el movimiento pacifista y el movimiento, en palabras de Huntington, de “la tercera ola de la democracia”⁰. En vista de ello el surgimiento y la evolución del parlamentarismo internacional de solidaridad puede perfectamente delimitarse en tres episodios históricos que, inclusive, guardan continuidad dentro de lo que ha sido el desarrollo del mundo occidental: la abolición de la esclavitud, la consecución de la paz mundial y el avance progresivo de la democracia. Sin necesidad de entrar a analizar los factores económicos, políticos y sociales que incidieron en que la esclavitud, las guerras a gran escala y las dictaduras pasaran a ser situaciones

0 Sobre este tema, puede consultarse la obra clásica de: CLARKSON, Thomas: *The History of the Rise, Progress, and Accomplishment of the Abolition of the African Slave-Trade by the British Parliament*, Cass, London, 1968.

0 KECK, Margaret E. y SIKKINK, Kathryn: *Activist beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998. Hay una edición en español realizada por Siglo XXI Editores de México en el año 2000.

0 HUNTINGTON, Samuel: *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.

disfuncionales dentro de la modernidad, es posible identificar que las manifestaciones de apoyo internacional de los legisladores a través de resoluciones parlamentarias no es un hecho reciente como plantea la literatura que ha redefinido el concepto de diplomacia parlamentaria. Sus antecedentes se remontan al siglo XIX.

13.2.1 El carácter internacional de la condena de los legisladores a la esclavitud en el siglo XIX

La persistencia de la esclavitud de seres humanos (de raza negra) en otros territorios comenzó a mediados del siglo XIX a ser censurada por los parlamentos de los respectivos imperios europeos que habían dado los primeros pasos en la abolición de esta práctica comercial tan sólo unas décadas antes. El cuestionamiento inicial por algunos legisladores ingleses a finales del siglo XVIII del modelo de producción basado en mano de obra esclava dentro de los dominios británicos llegó al alcanzar enormes dimensiones internacionales en menos de cien años. Aunque dicha crítica no nació propiamente dentro de los órganos legislativos, sino que respondió, en principio, a presiones externas de *lobbies* abolicionistas, acabó siendo adoptada por los parlamentarios para desarrollar tanto iniciativas legislativas contra la esclavitud dentro de los confines del reino como para establecer toda una actividad de dirección política sobre la labor del poder ejecutivo en este asunto a nivel de política exterior⁰.

El carácter doméstico que en sus inicios tenía el tema de la esclavitud para los Estados y la posterior internacionalización que adquirió dicha cuestión hizo que lógicamente la mayoría de los análisis sobre la abolición de este régimen de trabajo forzado centraran su atención, por lado, en la influencia de los grupos de interés locales sobre los órganos estatales para que estos últimos actuarán en contra de este sistema de explotación humana y, por otro lado, en la denominada “presión diplomática” de unos gobiernos, en especial del británico, hacia otros para que éstos segundos se comprometerían de manera legal en plano internacional a perseguir el comercio de esclavos en sus correspondientes territorios. El papel de los parlamentos en este asunto quedó por mucho tiempo en un segundo plano o fue visto de manera muy circunstancial; como la variable dependiente, que expresaba en la elaboración de normas nacionales o en la valoración de tratados internacionales, suscritos por el poder ejecutivo, la participación de los órganos legislativos dentro del movimiento de abolición de la esclavitud.

La profusa actividad parlamentaria que rodeó la abolición de la esclavitud en el siglo XIX ha venido siendo considerada como un objeto de estudio en concreto hace apenas una década⁰. Entre otros aspectos de esta actividad, un elemento muy común en los debates de los

⁰ En relación con el papel de los *lobbies* anti-esclavistas dentro la actividad del Parlamento británico, puede verse: OLDFIELD, J.R.: *Popular politics and British Anti-slavery: The mobilisation of public opinion against the slave trade 1787-1807*, Manchester University Press, Manchester, 1995, pág. 61; DRESCHER, Seymour: “Public Opinion and Parliament in the Abolition of British Slave Trade”, en *Parliamentary History*, vol. 26, 2007, pp. 42-65; DICKINSON, Harry: “Public Opinion and the Abolition of the Slave Trade”, en *Revue Française de Civilisation Britannique*, vol. 15, n.1, 2010, pp. 121-140.

⁰ Véase: FARRELL, Stephen; UNWIN, Melanie y WALVIN, James (eds.): *Parliamentary History*, vol. 26, 2007, número monográfico dedicado a: “The British Slave Trade: Abolition, Parliament and People”. Consúltense en particular el trabajo de: FARRELL, Stephen: “‘Contrary to the Principles of Justice, Humanity and Sound Policy’: The Slave Trade, Parliamentary Politics and the Abolition Act, 1807”, pp. 141-202; ALIBRANDI, Rosamaria: “Early nineteenth-century parliamentary debates for the abolition of slavery in the British Empire and the contribution of the colonial judge Sir John Jeremie in the period 1824-41”, en *Parliaments, Estates and Representation*, vol. 35, n. 1, 2015, pp 21-45. En el cuanto a la experiencia española, véase: GALVÁN RODRÍGUEZ, Eduardo: *La abolición de la esclavitud en España. Debates Parlamentarios 1810-1886*, Editorial Dykinson, Madrid, 2014.

legisladores británicos, españoles, franceses y hasta estadounidenses sobre la cuestión de la esclavitud era la constante condena de esta realidad no sólo en sus países en específico sino también en otros partes del mundo que transcendían a las entonces colonias que éstos poseían. El uso recurrente por los parlamentarios de las mociones como instrumento para instar a sus respectivos gobiernos a intervenir en la eliminación del negocio de esclavos provenientes de África en cualquier lugar donde éste aún tuviera vigencia fue la forma primigenia en la que los órganos legislativos expresaron políticamente por primera vez su apoyo y solidaridad con colectivos humanos que no formaban parte del conjunto de sus ciudadanos representados.

La esclavitud era, en todos los sentidos, una situación externa para los parlamentos. Aunque se manifestaba dentro de las sociedades (coloniales) que estos órganos representaban, los individuos sometidos a dicha actividad no eran naturales de estos países. Provenían de «ultramar»; del extranjero. Eran una propiedad de origen internacional. Ello se tradujo en que cualquier planteamiento de los legisladores a favor de acabar con dicha estructura patrimonial era un gesto de solidaridad hacia estos forasteros sin ningún derecho. Podría decirse, incluso, que en toda manifestación contraria de los órganos legislativos hacia la esclavitud el interés (nacional) de los propietarios de este capital (humano) quedaba, más bien, subordinado o perdía valor frente a principios más generales como la libertad del individuo en cuanto derecho natural. En este caso, el impulso político a los gobiernos desde los parlamentos tenía como razón de ser una cuestión de carácter universal.

La labor de dirección política de los parlamentos en el tema de la esclavitud no respondía, al final, a intereses nacionales. Había detrás de los debates y las resoluciones que se aprobaban una condena expresa a una situación negativa de magnitudes internacionales. La libertad había alcanzado la categoría de valor universal a partir de la Revolución Francesa y de la Americana así como de los distintos procesos independentistas en Latinoamérica y de la posterior Guerra Civil en EE.UU. Ello había sentado las bases políticas para que la esclavitud se convirtiera en muy poco tiempo en lo que profesor Ethan Nadelmann, de la Universidad de Princeton, definió en 1990 como un “régimen de prohibición global”⁰. En este escenario, cualquier actuación no sólo legislativa sino también política de los parlamentos que contribuyera a erradicar el comercio de esclavos era una muestra de respaldo a una causa cuyos límites superaban lo estrictamente nacional. Mediante mociones, dirigidas al poder ejecutivo, los legisladores habían comenzado por condenar la esclavitud como hecho internacional antes de abrazar el pacifismo a finales del siglo XIX.

13.2.2 Los mensajes y manifiestos colectivos de los legisladores a favor de la paz y el respeto de la vida humana en la primera mitad del siglo XX

La posición que los legisladores de distintos países llegaron a expresar sobre la cuestión de la esclavitud estuvo siempre encapsulada dentro del circuito (local) parlamento-gobierno. Esto cambió cuando otro asunto de dimensiones internacionales comenzó a ser motivo de enorme preocupación de algunos diputados y senadores europeos: las guerras. Hasta entonces, los parlamentarios sólo habían utilizado las mociones para exponer su opinión sobre un hecho internacional, como era el negocio de esclavos, de una manera indirecta. El receptor de esta opinión era sólo el gobierno. Los parlamentarios fueron más allá de instar al respectivo poder ejecutivo del Estado al que pertenecían para que actuara a favor de una causa en el extranjero cuando éstos comenzaron a celebrar encuentros internacionales donde emitían declaraciones

0 NADELMANN, Ethan A.: “Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society”, en *International Organization*, vol. 44, n. 4, 1990, pp. 479-526.

conjuntas en las que exhortaban a los Estados en general a buscar vías alternas a la guerra para resolver cualquier disputa (territorial o comercial) entre ellos.

La celebración de las primeras conferencias parlamentarias internacionales fue el momento en que los tradicionales instrumentos de dirección política de los órganos legislativos adquirieron un nuevo uso fuera de estas instituciones. La trayectoria de reinención de las mociones parlamentarias como mecanismos de participación internacional de los legisladores daba un paso más: salía de la órbita intra-estatal. En este movimiento de trasposición, los gestos iniciales de solidaridad internacional que habían expresado algunos parlamentos al condenar la esclavitud durante el siglo XIX fueron sustituidos a finales de este mismo siglo por un inédito llamado de atención a los gobiernos de ciertos países europeos desde unos incipientes foros internacionales de legisladores cuya causa era el pacifismo. Dichos foros, en poco tiempo, como vimos en capítulos anteriores, dieron lugar a la creación de la UIP.

Las mociones o resoluciones parlamentarias se convirtieron en el principal instrumento de las conferencias interparlamentarias y las asambleas parlamentarias internacionales. Las nuevas instituciones episódicas o permanentes de participación internacional de legisladores habían adoptado este clásico instrumento parlamentario. Pero no para el desarrollo de un parlamentarismo de solidaridad dentro dichas instituciones, sino como parte de su dinámica de funcionamiento. Es importante recordar que la internacionalización de la institución parlamentaria durante el siglo XX lo que supuso fue la manifestación en el plano internacional de las estructuras y prácticas de los órganos legislativos, no el uso en concreto que éstas tendrían en dicho ámbito. Esto último respondería a otros factores externos. Es por ello que la definitiva aparición del parlamentarismo internacional de solidaridad llegaría más tarde. Fue después de la Segunda Guerra Mundial y como consecuencia de un nuevo movimiento de transposición; esta vez descendente, desde las asambleas parlamentarias internacionales hacia órganos legislativos, el cual había comenzado una década antes.

El período de entreguerras había sido una etapa de enorme actividad de los legisladores en el plano internacional, principalmente, a través de reuniones interparlamentarias convocadas por la UIP. Dichas reuniones eran celebradas para enviar un mensaje a los gobiernos sobre la importancia del arbitraje internacional como mecanismo para la solución pacífica de los conflictos y así evitar que se repitiese la terrible experiencia de la Gran Guerra. Pero ello no fue lo único que hicieron los parlamentarios. A partir de su experiencia en estos foros internacionales, los legisladores en sus respectivos países comenzaron a suscribir comunicados conjuntos en el que expresaban su posición de condena sobre ciertas situaciones ocurridas en otros Estados y que consideraban iban en contra del respeto a la vida humana. Entre uno de los primeros antecedentes de esta expresión de solidaridad internacional de los parlamentarios se encuentra el telegrama enviado a Hitler en 1938 por un grupo de diputados chilenos donde éstos le manifestaban su repulsa por la persecución de la que estaba siendo víctima el pueblo judío en la Alemania Nazi⁰.

El envío de telegramas internacionales se convirtió desde entonces en un mecanismo regular mediante el cual los legisladores de un determinado país transmitían un mensaje de condena o de apoyo a ciertos eventos suscitados en el extranjero. Dicha acción colectiva, cuyos referentes iniciales eran muy ideológicos, fue evolucionando con la aparición de los grupos de amistad en algunos órganos legislativos durante la segunda mitad del siglo XX. Antes del surgimiento de estas agrupaciones, los telegramas que se enviaban eran una

⁰ Véase: AMORÓS Mario: *Compañero Presidente: Salvador Allende, una vida por la democracia y el socialismo*, Universidad de Valencia, Valencia, 2008, pág. 53.

actividad aislada; promovida por algún diputado o senador a título personal y a la que se suscribían de igual forma otros miembros de la cámara, por lo general, de la misma tendencia política. La mayoría de las veces, la iniciativa ni siquiera tenía el respaldo de los respectivos grupos parlamentarios, ni mucho menos de las autoridades del ente legislativo⁰. Fue a través de los grupos de amistad o de los intergrupos parlamentarios que el parlamentarismo internacional de solidaridad logró establecerse dentro de los órganos legislativos, aunque no de una manera formal e institucional.

Las agrupaciones en las que confluían legisladores de distintos partidos, tales como grupos nacionales de la UIP, grupos de amistad, o intergrupos parlamentarios, fueron las primeras estructuras en donde se cultivó el parlamentarismo internacional de solidaridad dentro de órganos legislativos⁰. Aunque esto, en parte, sigue siendo así en la actualidad, los espacios del parlamentarismo internacional de amistad fueron al inicio el principal circuito en el que se generaba y por donde circulaban las muestras de apoyo o de censura de los miembros de un determinado parlamento ante un hecho ocurrido en otro país. La actividad pasó a tener algunas veces el sello de una facción (interpartidista) de legisladores identificados en su conjunto con la paz y el respeto a la dignidad humana, pero sin que ello implicara dejar a un lado sus diferencias ideológicas. Las expresiones de solidaridad internacional que durante mucho tiempo llegaron a mostrar los parlamentarios eran simplemente la acción de colectivos informales que surgían a lo interno de los órganos legislativos.

El parlamentarismo internacional de solidaridad tuvo un comienzo muy corporativo porque el estado de universalización de ciertos valores que defendían algunos legisladores fue siempre muy exiguo en las distintas épocas en las que éstos se atrevieron a elaborar una opinión conjunta en torno a situaciones que transcendían las fronteras nacionales. No hay que olvidar que la condena a la esclavitud dentro de los parlamentos en el siglo XIX nunca fue en realidad una posición unánime. Fue expresión de grupos de legisladores abolicionistas. Lo mismo sucedió en el caso de ciertas manifestaciones de condena por los parlamentarios a algunos conflictos bélicos que se dieron después de la Segunda Guerra y en el marco de la Guerra Fría. Muchas muestras de apoyo tenían un tinte ideológico⁰. El único fenómeno de alcance universal que logró trascender barreras ideológicas e intereses de grupo en el desarrollo de la actividad de solidaridad internacional que venían haciendo los legisladores

⁰ Dicha situación es ejemplificada por CERUTTI en su trabajo sobre la acciones de solidaridad de los sectores de izquierda en Suiza ante el ascenso del fascismo en Europa: "Jusqu'à la guerre, la solidarité de la gauche suisse envers les antifascistes, se développe par exemple au niveau parlementaire: le socialiste neuchâtelois Ernest Paul Graber, intervient en 1924 au Parlement pour déplorer l'assassinat en Italie du député Matteotti, et dépose une motion de solidarité qui sera cependant rejetée.", pág. 30, CERUTTI, Mauro: "Les réfugiés antifascistes et la solidarité de la gauche", en VUILLEUMIER, Marc y HEIMBERG, Charles (eds.): *L'autre Suisse: 1933-1945: syndicalistes, socialistes, communistes: solidarité avec les réfugiés*, Les Cahiers de L'UOG, n. 2, Université Ouvrière de Geneve, Geneve, 2003, pp. 27-40.

⁰ Véase: CHILE DEMOCRÁTICO: *Boletín Informativo*, n. 33, 1974, en donde se reseña que: "Por iniciativa de algunos miembros del parlamento belga se constituyó un grupo parlamentario de solidaridad con el pueblo de Chile", pág. 30.

⁰ Al respecto puede consultarse: MANGADO, Numa: *Democracia cristiana en acción: cuenta parlamentaria de la Unión Cívica, 1946-1950*, Unión Cívica del Uruguay, Montevideo, 1950. En un recuento sobre la actividad parlamentaria en la Cámara uruguaya de los legisladores del partido Unión Cívica, este autor señala que como consecuencia de la muerte en 1948 del político checo Jan Masarky: "Los legisladores cívicos presentaron una moción condenatoria de las tácticas comunistas, y de esperanza en el Consejo de Seguridad, para que encontrase los medios apropiados para salvaguardar la paz puesta en peligro por el expansionismo soviético. Esta moción motivó la réplica encendida del sector comunista". pág. 60. Véase también en la pág. 65, la "moción cívica frente a los sucesos de Colombia" de 1948, conocido posteriormente como el «Bogotazo» y en que el perdió la vida el político Jorge Eliécer Gaitán.

fue el de la democratización de los regímenes de gobierno que tuvo lugar a partir del último cuarto del siglo XX.

13.2.3 La promoción internacional de la democracia por los legisladores mediante resoluciones parlamentarias a finales del siglo XX

La solidaridad internacional de los parlamentarios respondió desde muy temprano a razones políticas e ideológicas. La lucha de las potencias aliadas y de la Unión Soviética contra regímenes totalitarios, como el nazismo y el fascismo, durante la Segunda Guerra Mundial fue el escenario inicial en el cual los miembros de algunos parlamentos electos democráticamente empezaron a manifestarse de forma pública en contra de la existencia de dictaduras en otros países y, por ende, en apoyo, a que la democracia se estableciera en éstos. Con el triunfo de las potencias aliadas en dicha contienda y el comienzo de la Guerra Fría, la solidaridad parlamentaria internacional se terminó centrando en el cuestionamiento de aquellos gobiernos surgidos de golpes –militares- de Estado o de movimientos revolucionarios –de izquierda-. Dos de las primeras experiencias que mejor retrataron esta situación fue el régimen dictatorial en el que desembocó la Guerra Civil en España y el gobierno comunista que surgió de la Revolución Cubana⁰.

La simpatía o el rechazo que entre los miembros de los respectivos órganos legislativos de diversos países democráticos despertaron al inicio los regímenes de Franco y de Castro hicieron que durante décadas fuera muy difícil en cualquier parlamento sacar adelante resoluciones, que fueran aprobadas por mayoría, en las que se condenaran dichos regímenes autoritarios. En un principio, fueron muy pocas las muestras de condena que se expresaron a través de resoluciones votadas por una cámara en concreto. En su lugar, lo que hacían los legisladores que tomaban la iniciativa de sentar una postura en contra de alguna dictadura en particular con la cual no simpatizaban ideológicamente era suscribir un manifiesto público en donde mostraban su repudio a ese régimen en específico. La solidaridad parlamentaria internacional seguía siendo a mediados del siglo pasado una acción colectiva de determinados grupos dentro de los órganos legislativos.

Las expresiones de solidaridad parlamentaria internacional que, por razones ideológicas, se habían caracterizado por ser bastante parciales, empezaron a fundamentarse en valores que progresivamente se hicieron comunes entre un número creciente de miembros de los órganos legislativos, como, por ejemplo, la idea de la democracia como el mejor sistema de gobierno. El desarrollo cada vez más dentro de los parlamentos de resoluciones aprobadas por mayoría

O Sobre la condena al régimen de Franco, uno de los casos de parlamentarismo de solidaridad internacional, que incluso ha sido documentado, fue el de los diputados de izquierda en la Asamblea Nacional de Francia. Véase: BRUNDU, Paola: “L’Espagne franquiste et la politique étrangère de la France au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale”, en *Relations internationales*, n. 50, 1987, pág. 175 y ss. En cuanto la dictadura de Fidel Castro, una de las primeras muestras de rechazo a nivel parlamentario fue el “...proyecto de acuerdo relacionado con la defensa de los derechos humanos ante el anuncio del fusilamiento de un grupo de estudiantes en Cuba.”, presentado en el Congreso de Chile, en 1961, por el diputado Raúl Irrázabal, del Partido Conservador Unido. REPÚBLICA DE CHILE: *Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones*, Sesión 51ª, en martes 22 de agosto de 1961, pág. 3379.

Inclusive, ambos gobiernos dictatoriales, en vista de las consecuencias que dejó el primero y de la aún vigencia del segundo, siguen siendo en la actualidad, objeto del parlamentarismo internacional de solidaridad. Algunas muestras se han dado, además, en el ámbito del parlamentarismo internacional y supranacional de asamblea, como ha sido el caso de las resoluciones emitidas, respectivamente, por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre el franquismo y el reconocimiento de las víctimas de dicha dictadura y por el Parlamento Europeo sobre la necesidad de que el régimen comunista de Cuba emprenda reformas políticas que conduzcan a la democracia en ese país. Véase: ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA: “Recomendación 1736 (2006): Declaración de condena del régimen de Franco”, en MINISTERIO DE JUSTICIA: *Recopilación de normativa sobre Memoria Histórica*, Secretaría General Técnica, Madrid, 2010, pp. 62-63; PARLAMENTO EUROPEO: “Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 2010, sobre la situación de los presos políticos y de conciencia en Cuba, (2010/C 349E/15)”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 22 de diciembre de 2010, pág. 82.

sobre un hecho acontecido en otro país que impedía a sus ciudadanos gozar de un auténtico sistema democrático, comenzó a mostrar la institucionalización dentro de los órganos legislativos de una actividad que hasta entonces se realizaba de manera informal y de modo aislado por un grupo de legisladores. El parlamentarismo internacional de solidaridad rompía poco a poco el marco de lo corporativo y lo ideológico-partidista que lo había caracterizado desde su origen, aunque sin abandonar por completo dicho marco. La condena de cualquier gobierno autoritario seguía sin conseguir unanimidad entre los legisladores (de izquierda y de derecha).

El cuestionamiento que se hacía desde algunos parlamentos de países democráticos a los regímenes autoritarios existentes en otros lugares del planeta continuó siendo muy ambivalente durante un tiempo. Entre los ejemplos de esta ambivalencia destacan la dictadura en Chile de Augusto Pinochet y la Revolución Sandinista en Nicaragua⁰. No en pocas ocasiones, las muestras de rechazo que se expresaban a través de mociones o resoluciones parlamentarias hacia dichos regímenes por parte de órganos legislativos de distintos países respondían, respectivamente, a iniciativas de partidos políticos de signo contrario a la ideología que representaban tales gobiernos autoritarios. La tendencia de los legisladores a promover mociones para manifestar su rechazo sólo a determinados regímenes dictatoriales se fue cerrando conforme fueron avanzando los denominados procesos de transición y consolidación democrática en el mundo cuyo mayor corolario fue la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética.

La aparición o el restablecimiento de la democracia en un número significativo de países en las tres últimas décadas del siglo XX representaron el triunfo de este régimen de gobierno como referente universal. La convicción general alcanzada por la clase política de muchos Estados sobre la democracia como el sistema que ofrece mayores garantías para obtener y conservar el poder (sin necesidad de recurrir a la violencia) se impuso por encima de las diferencias ideológicas. En este escenario de consenso, ciertos atributos de cualquier régimen democrático, como el imperio de ley o también denominado Estado de Derecho, las elecciones libres y competitivas, la independencia y el equilibrio entre los poderes, se convirtieron en cuestiones sobre las que sólo cabía su defensa de forma unánime por parte de los legisladores, pero no sólo dentro del territorio que representaban, sino también en el plano internacional. La promoción de la democracia pasó a ser una tarea sin límites territoriales.

La enorme universalidad alcanzada en la actualidad por la democracia como esquema positivo de referencia social ha contribuido a que el parlamentarismo internacional de

⁰ Véase: ASAMBLEA GENERAL DE URUGUAY: *Diario de sesiones de Cámara de Representantes*, 16 de abril de 1986, Tomo 622, 1986, págs. 445 y ss., en donde se hace referencia a "...una moción para apoyar la gestión del grupo de Contadora y de su Grupo de Apoyo y condenar la permanente intervención de Nicaragua desde que está gobernada por la dictadura que hoy padece. La declaración no pretende intervenir ni juzgar la situación interna de Nicaragua...", pág. 447. En cuanto al Golpe de Estado en Chile y a la dictadura de Pinochet, la enorme carga ideológica que orientaba en algunos órganos legislativos la producción de mociones de condena sobre dichas cuestiones era aún más evidente. Un ejemplo de ello fue el caso del Parlamento holandés. Como apuntaba EVERTS, en su análisis sobre el papel de dicho órgano legislativo en torno a la defensa de los derechos humanos y la política exterior de Holanda, especialmente hacia Argentina y Chile: "In line with their views on the Chilean situation, the parties of the left were most concerned about bringing an end to the Pinochet regime by use of available means. The CDA [partido de centro-derecha] initially showed some reluctance to condemn the developments, but became increasingly critical. Later on, the VVD [partido de derecha] deplored the coup and the consequent violations of human rights after having seem very critical of Allende and seeing little benefit in 'selective' action, which would be harmful to Dutch commercial interests.", EVERTS, Philip P.: *Controversies at Home: Domestic Factors in the Foreign Policy of the Netherlands*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985, pág. 240. De esta situación ambivalente, tampoco escapó el Parlamento español en los primeros años de la democracia, especialmente en lo que respecta a los debates suscitados en Congreso de los Diputados sobre la dictadura de Pinochet. Tal como lo retrata VICENT en su libro de anécdotas sobre la vida parlamentaria de la Cámara Baja de aquél entonces, dicho órgano se caracterizó por expresar un "Humanismo contra Pinochet". VICENT, Manuel: *Crónicas parlamentarias: Una visión literaria del nacimiento de la Constitución (1977-1978)*, Ediciones Libertarias, Madrid, 1984, pág. 147.

solidaridad haya evolucionado en términos institucionales. De ser sólo una actividad caracterizada por resoluciones acordadas por mayorías simples de los miembros de un parlamento, dicho parlamentarismo también ha pasado a manifestarse en mociones de solidaridad internacional de los legisladores que son formuladas desde la unanimidad de éstos. Si bien, las mociones que reinventaron inicialmente los parlamentarios para participar en plano internacional como representantes de un determinado órgano legislativo han sido producto del voto por mayoría de sus miembros, un gran número de las iniciativas de proposiciones no ley sobre situaciones internacionales de agravio que se plantean y aprueban hoy en día dentro de muchos de los parlamentos tienen el sello de ser una expresión unánime de los integrantes de dichas instituciones. Estas últimas expresiones han adoptado la forma, en algunos órganos legislativos, de declaraciones institucionales.

13.3 LAS DECLARACIONES INSTITUCIONALES COMO INSTRUMENTO DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE SOLIDARIDAD

Los legisladores recrearon los clásicos instrumentos de dirección política de los parlamentos para desarrollar una actividad de perfil internacional que se produce mediante el consenso entre los miembros de un determinado órgano legislativo y a través de la cual éste manifiesta su apoyo y solidaridad con la promoción de ciertos valores generales más allá de los límites estatales. Como cualquier otra resolución parlamentaria, toda proposición no de ley orientada a expresar el respaldo o la condena de una cámara a alguna situación que tiene lugar en el extranjero ve la luz como consecuencia de su aprobación en conjunto por los legisladores. Ello significa que las muestras de solidaridad internacional de los órganos legislativos son una expresión de la mayoría de sus integrantes. Son éstos últimos los que deciden colectivamente si aprueban fijar una posición ante determinados eventos internacionales e instar con ello al poder ejecutivo a que tome alguna medida (de política exterior) al respecto⁰.

Las manifestaciones de solidaridad de un órgano legislativo sobre cualquier situación externa, sea ésta de naturaleza nacional o internacional, son fruto de acuerdos entre los parlamentarios. Toda iniciativa de este tipo requiere contar con el respaldo de la mayoría en la cámara. No obstante, se da el caso también de ciertas resoluciones en torno a algunos hechos internacionales que son adoptadas por unanimidad por los legisladores. Este tipo de resoluciones han asumido el nombre, en algunos parlamentos, de declaraciones institucionales⁰. En este apartado se definen los elementos que distinguen a las declaraciones institucionales realizadas por los órganos legislativos sobre eventos ocurridos fuera de las fronteras nacionales como otra de las formas institucionales del parlamentarismo

⁰ Véase: BARNETT, Robbie: "Tibet: The Effectiveness of Parliamentary Initiatives", en KELLY, Petra K.; BASTIAN, Gerd y AIELLO, Pat (eds.): *The Anguish of Tibet*, Parallax Press, Berkeley, 1991, pág. 271; AURON, Yari: *The Banality of Denial: Israel and the Armenian Genocide*, Transaction Publishers, New Brunswick, 2003, en concreto el capítulo 5, sobre el reconocimiento del denominado Genocidio Armenio, ocurrido en Turquía entre 1915 y 1923, por un conjunto de órganos legislativos del mundo mediante la aprobación de «non-binding resolutions» a partir del último cuarto del siglo XX, págs. 101 y ss.

⁰ Entre los parlamentos que utilizan la palabra declaración institucional para referirse a ciertas resoluciones no de ley sobre asuntos externos al órgano legislativo, se encuentran la Cámara de Diputados del Paraguay y el Congreso Nacional de Chile. La única diferencia es que el primero de estos parlamentos se refiere a este tipo de resolución como "declaración de interés institucional". Véase: CÁMARA DE DIPUTADOS DEL PARAGUAY: "Declaración N° 224 que rechaza la declaración del Senado argentino sobre la situación política de la República del Paraguay [por el juicio político al entonces presidente de ese país: Fernando Lugo]", *Diario de Sesiones*, 28 de julio de 2012, anexo expediente D-1223918. Otro caso es del Parlamento de Australia. Este suele emitir "statements", como por ejemplo, el "*Statements of Indulgence Malaysia: Missing Aircraft*", HOUSE OF REPRESENTATIVES: *Commonwealth of Australia. Parliamentary Debates*, Official Hansard, n. 7, Thursday, 29 May 2014, pp. 4899-4901.

internacional. El argumento principal es que, con independencia de la denominación que puedan adoptar en cada parlamento, existe una clase de resoluciones parlamentarias en torno a situaciones internacionales que expresan de forma unánime la posición (oficial) del órgano legislativo.

El desarrollo de la posición institucional de una organización frente a cualquier hecho externo, sea éste de alcance nacional o internacional, varía dependiendo de las características de la misma. Para una organización de estructura jerárquica cuyas decisiones se toman en el vértice de dicha estructura sería relativamente sencillo establecer una opinión sobre determinadas circunstancias que ocurren fuera de su entorno. En el caso de los órganos legislativos, por el contrario, la naturaleza asamblearia de éstos ha hecho que las resoluciones sobre situaciones internacionales tengan que ser acordadas siempre. Ello supuso una evolución de las formas de adhesión y construcción de consensos en torno a estas iniciativas que comenzó, como vimos en el apartado anterior, en las acciones aisladas de algunos legisladores de manifestar a través de métodos informales su posición sobre acontecimientos que tenían lugar en otros países. Dentro de esa evolución, el uso que actualmente ha alcanzado la declaración institucional en cuanto mecanismo de participación unánime de los legisladores en el plano internacional representa la definitiva formalización del parlamentarismo internacional de solidaridad como actividad corriente de los órganos legislativos.

13.3.1 La trayectoria de desarrollo de las declaraciones institucionales de los parlamentos

La evolución institucional que ha tenido el propio parlamentarismo internacional de solidaridad como actividad internacional de los órganos legislativos se ha caracterizado por seguir una trayectoria ascendente en lo que se refiere a los mecanismos para la participación de los parlamentarios en el plano internacional. La adopción de la figura de la declaración institucional por parte de los parlamentos para expresar su posición sobre ciertas situaciones (negativas) que se presentan en otros países muestra el avance de los medios utilizados a lo largo de la historia por los legisladores para actuar fuera de los límites nacionales sin ni siquiera salir físicamente de éstos. De ser una actividad que comenzó con el envío de telegramas internacionales y con la firma de manifiestos de algún grupo de parlamentarios en los que éstos expresaban su apoyo o condena a situaciones que se presentaban en el extranjero, en la actualidad esta actividad se realiza a través resoluciones que son aprobadas en la cámara por mayoría o por unanimidad.

El avance que supone para cualquier órgano legislativo, donde, por lo general, se encuentra reunida una pluralidad de visiones de la realidad, el poder emitir resoluciones en las que se expresan una opinión unánime del conjunto de sus integrantes acerca de ciertos eventos suscitados en otros lugares del mundo tiene unas enormes implicaciones sobre lo que ha sido la evolución en sí mismo el parlamentarismo internacional de solidaridad. En primer lugar, el desarrollo de dicha actividad internacional de los parlamentos no fijó sus límites institucionales únicamente en la producción de resoluciones que sólo fueran iniciativa de algunos legisladores para las cuales bastaba con que fueran aprobadas por la mayoría de los miembros de la organización. Dichos límites fueron más allá. Hacia la producción por parte de los órganos legislativos de resoluciones que cuentan con el asentimiento de todos los integrantes de la cámara.

La aprobación de resoluciones parlamentarias por el conjunto de los miembros de un órgano legislativo donde se expresan una posición política en torno a una situación internacional en particular indica que el parlamentarismo internacional de solidaridad no sólo

se construye por mayoría, también se produce por unanimidad. Esta situación permite distinguir la existencia de dos tipos de parlamentarismo internacional de solidaridad en la actualidad. El primer tipo, que podría definirse como *parlamentarismo internacional de solidaridad por mayoría*, reúne a todas aquellas resoluciones sobre algún acontecimiento ocurrido en el extranjero que son aprobadas (en comisión o en asamblea) por la mayoría de sus integrantes. Ello supone que cabe la posibilidad de que una parte de los legisladores que conforman el órgano voten en contra de la iniciativa presentada o se abstengan en la votación⁰.

El segundo tipo de parlamentarismo internacional de solidaridad, que podría definirse como *parlamentarismo internacional de solidaridad por unanimidad*, son todas aquellas resoluciones de los órganos legislativos sobre hechos ocurridos en otros países las cuales tienen el respaldo de todos los integrantes de la cámara⁰. Este otro género de solidaridad internacional de los legisladores se funda en los principios generales que tiene el parlamento en cuanto institución, los cuales, como es habitual, están consagrados en la respectiva constitución política de la nación. El respaldo o la condena de cualquier hecho internacional se realizan en función de dichos principios, que al estar por encima de las distintas orientaciones políticas de los partidos con participación en el órgano, permiten la adhesión unánime de los legisladores a una iniciativa que refleja la posición institucional del parlamento.

La forma más común que ha adoptado el parlamentarismo internacional de solidaridad por unanimidad en algunos órganos legislativos ha sido la de la declaración institucional. Esta clase de resoluciones parlamentarias no tienen nada que ver con los comunicados de prensa que emite el departamento encargado de la comunicación y de las relaciones públicas de una cámara, o denominado “DirCOM”, ni muchos menos con lo que se ha dado en llamar la publicidad institucional de los parlamentos⁰. En cualquier caso, los medios de comunicación, información y publicidad que puede tener y utilizar un parlamento para dar a conocer sus actividades a la opinión pública sólo representan una vía a través de la cual se divulgan las declaraciones institucionales. Éstas, en primer lugar, son publicadas en el respectivo boletín oficial del órgano parlamentario. No son un producto informativo; son una decisión (política) de la cámara cuya elaboración se hace conforme a las normas que ésta tiene establecidas para su funcionamiento general.

El trámite que sigue la producción de una declaración institucional puede resultar distinto en cada órgano legislativo. Como veremos en un capítulo posterior, no siempre esta figura se

⁰ Un típico ejemplo de parlamentarismo internacional de solidaridad por mayoría fue la moción aprobada por la Cámara de Diputados de Chile en 1971 sobre la situación política en Checoslovaquia como consecuencia de ocupación soviética. Dicha iniciativa parlamentaria fue reseñada por la revista *Notes et études documentaires*, en su edición de noviembre de 1971, dentro de la sección de crónica sobre América Latina: “Le 23 [septiembre], la chambre des députés vote une motion condamnant l'attitude de l'Union soviétique malgré l'opposition des députés communistes et l'abstention des radicaux.”, *Notes et études documentaires*, La Documentation Française, n. 3777, Paris, 1971, pág. 52.

⁰ Entre los casos de parlamentarismo internacional de solidaridad por unanimidad, que podía considerarse incluso muy polémico por cuestionar las tradiciones culturales de otro país, se encuentra la resolución aprobada de modo unánime por el Parlamento de Holanda el 4 de julio de 2013 en contra de las subvenciones europeas a las corridas de toros en España. Dicha iniciativa fue impulsada por el Partido por los Animales (Partij voor de Dieren) en marzo de 2013 tras una sesión de preguntas al Ministro de Economía holandés en la Cámara de Representantes sobre la política de subvenciones de la UE. Véase: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2013Z04391&did=2013D09155>. Sólo disponible en idioma holandés. Fecha de consulta: 21/01/2016.

⁰ Véase al respecto: PAU I VALL, FRANCESC: *Parlamento y comunicación: (nuevos retos)*. XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 2005, en especial, los trabajos reunidos en la sección: “La publicidad institucional de la actividad parlamentaria”, pp. 19-88.

encuentra desarrollada en los reglamentos de los parlamentos. Ello posiblemente se deba a la naturaleza extraordinaria que tiene la emisión de este tipo de resoluciones parlamentarias. No todos los días los parlamentos formulan declaraciones institucionales. Se trata de una actividad muy esporádica. Su origen depende, la mayoría de las veces, del surgimiento de una situación inesperada de enorme conmoción social por los efectos negativos que produce; aunque también las declaraciones institucionales pueden tener su base en el reconocimiento de un evento como trascendente y sobre el cual un parlamento quiere manifestar su satisfacción por haberse producido. En ambos casos, se trata de circunstancias excepcionales cuya valoración se hace desde unos referentes universales que son los que definen a éstas como condenables o como ejemplares.

La existencia *a priori* de un acontecimiento externo como condición necesaria para la formulación de una declaración institucional hace que la misma sea una actividad reactiva de cualquier organización, entre éstas, los parlamentos. Ello significa que los legisladores participan en el plano internacional a través de esta figura (de solidaridad) de forma pasiva; dependiendo de la presencia o aparición de hechos que los influyan a actuar. Su participación no se encuentra determinada por ninguna norma externa, ni tampoco por el cargo que ocupan dentro del órgano legislativo, como sí sucede en otros casos, como las asambleas parlamentarias internacionales o las conferencias parlamentarias internacionales. Se trata de una participación internacional inducida por situaciones externas pero que entran en la agenda de los legisladores de formas diversas. La presentación de una moción sobre una determinada situación internacional para que la misma se apruebe como una resolución de apoyo o condena del parlamento puede ser, incluso, una iniciativa cuyos artífices originales sean, en realidad, actores externos a la institución.

La producción de resoluciones por los órganos legislativos donde se manifieste el apoyo o la condena a un hecho en específico no está exenta de su promoción por los grupos de presión; con poderosos vínculos dentro de los parlamentos. Es posible que bajo la influencia de estos grupos un determinado partido político con mayoría en la cámara logre sacar adelante con los votos de sus legisladores una proposición no de ley en la que se manifieste una posición sobre un acontecimiento internacional la cual sea para respaldar soterradamente el punto de vista de algún colectivo social interesado en construir o fortalecer un discurso político en particular o crear una determinada matriz de opinión pública; utilizando para ello al poder legislativo. No obstante, cualquier vínculo o esquema corporativo (viejo o nuevo) que pudiera inducir a la formación de resoluciones a favor de grupos específicos por parte de los parlamentos tiene sus límites cuando se trata de declaraciones institucionales.

La trayectoria de desarrollo de la moción parlamentaria como mecanismo para la solidaridad internacional de los legisladores al haber alcanzado el umbral de la unanimidad como característica de aquellas mociones que caen bajo la categoría de declaración institucional impone restricciones a cualquier actor externo, como los grupos de presión. Éstos tendrían que ejercer influencia por igual sobre todos los grupos políticos de una cámara para que los mismos apoyaran, en conjunto, la producción de una declaración institucional que fuera en beneficio de dichos actores ajenos al órgano legislativo. Tal limitación, aunque no del todo infranqueable, es otra de las grandes implicaciones que ha tenido el avance por parte de los parlamentos de producir resoluciones donde manifiestan una posición unánime de todos sus miembros sobre algunas situaciones internacionales. Sin la posible intrusión de ningún actor externo, la declaración institucional se convierte en la máxima expresión de la opinión oficial de un parlamento como organización política.

13.3.2 La exclusiva naturaleza parlamentaria de las declaraciones institucionales de los órganos legislativos

Las declaraciones institucionales de los parlamentos sólo nacen y se desarrollan a lo interno de los órganos legislativos. No son demandas externas de actores específicos que los legisladores trasladan en forma de mociones a la cámara y buscan que sean aprobadas. Surgen desde dentro de la institución. Ésta actúa, de forma excepcional, como un grupo indivisible que realiza una acción colectiva. Es decir, en función de sus fines e intereses como organización, los cuales no son otros que los previstos en el ordenamiento constitucional. La base de cualquier iniciativa de declaración institucional son precisamente los principios políticos y legales sobre los que descansa el funcionamiento de los parlamentos; su razón de ser. Es el equivalente en el mundo de los negocios a la misión y visión que se ha dado a sí misma una empresa. Son los objetivos institucionales, a través de los cuales una organización funciona y realiza su actividad principal.

El punto de partida para la formulación de una declaración institucional es la declaración de principios de la organización. Las organizaciones formulan cualquier posición institucional sobre un hecho externo con arreglo a los principios por los cuales éstas se rigen. Una declaración institucional es la traslación, o mejor dicho, la aplicación de la declaración de principios que tiene una organización a un acontecimiento en particular de su entorno. Son muchas las formas mediante las cuales las organizaciones establecen y declaran los principios y valores que las definen. La más común es el acta constitutiva de la empresa, aunque también se ha hecho muy habitual la formulación de un decálogo corporativo donde se reúnen los principios generales de la organización. En el ámbito público, los principios por que orienta la acción de los poderes del Estado se encuentran establecidos y declarados en la norma fundamental del sistema político: la constitución.

La constitución política de un Estado es el marco de referencia para la formulación de las declaraciones institucionales por parte de los poderes públicos. Esto último es muy importante a tener en cuenta ya que los parlamentos no son los únicos órganos oficiales que emiten declaraciones institucionales. También lo hace el poder ejecutivo, incluso, el poder judicial, como ha venido sucediendo en España en los últimos años⁰. Sin embargo, la diferencia entre ellos está en la manera que tiene cada uno para producir una posición institucional sobre cualquier evento externo, nacional o internacional. Mientras un jefe de Estado o de gobierno no necesita acordar (ni siquiera con el gabinete de ministros) la emisión de una declaración institucional del poder ejecutivo, los órganos legislativos sí tienen que acordar –por unanimidad- este tipo de resoluciones. Aunque sean las autoridades de la cámara las de la iniciativa de emitir una declaración institucional en torno a cierta situación externa, dicha declaración requiere el consenso de todos los grupos políticos en el parlamento.

La existencia o aparición (repentina) de un acontecimiento social es condición necesaria pero no suficiente para que un parlamento emita una declaración institucional. Por más que la situación, por su gravedad o trascendencia, requiera un pronunciamiento oficial del órgano legislativo y de que las autoridades del mismo presenten una moción para condenar o respaldar el acontecimiento en cuestión, la declaración institucional sólo se produce cuando todos los partidos en la cámara están alineados a favor de dicha iniciativa. Lo de menos es el momento en el que se construye dicho consenso; si antes o después de hecha la propuesta. No

⁰ Véase la *Declaración institucional de la Presidencia del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial*, de 9 de febrero de 2012 frente a “...los ataques personales e institucionales que cuestionan de manera frívola y carente de fundamento la actuación del Alto Tribunal... tras la promulgación de la sentencia del caso 'Peláez, Crespo y Correa vs. Garzón’”, <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/Declaracion-institucional-de-la-presidencia-del-Tribunal-Supremo-y-del-Consejo-General-del-Poder-Judicial>, fecha de consulta: 08/10/2015.

obstante, si el acuerdo se hace previo a la presentación de la moción, ello sólo confirma aún más que siempre una iniciativa de declaración institucional de un órgano legislativo únicamente tendría la viabilidad de salir adelante si su contenido cuenta con el aval del conjunto de los legisladores. No importa que dicho aval sea producto de una disciplina de voto aplicada por cada uno de los partidos.

Una declaración institucional no admite objeciones ni inhibiciones por parte de los miembros de un parlamento. Puede que sí en su diseño, como es lógico, pero no en su votación. En caso de que esto último ocurra, por más que una moción se apruebe con el nombre de declaración institucional, en realidad no pasa de ser una proposición no de ley. Una resolución de segunda clase, aprobada por mayoría; no por unanimidad. Ello supone una distinción en cuanto a la calidad de las resoluciones que puede emitir un órgano legislativo para expresar una posición sobre un hecho externo. No es lo mismo que una cámara emita una proposición no de ley a que emita una declaración institucional. De ambas, la última posee más valor. Pero esta distinción en la calidad de las resoluciones no tiene nada que ver con los efectos políticos que pueden o no producir las mismas. Se corresponde con el nivel de participación de los legisladores para generar dichos actos políticos de los parlamentos.

Los legisladores desarrollan el parlamentarismo internacional de solidaridad cuando participan en la creación de una resolución parlamentaria –a favor o en contra- de algún evento ocurrido en el extranjero. Sin embargo, en la producción de ciertas resoluciones no todos los legisladores participan. Todo depende del lugar donde se proponga la moción, si es en una sesión plenaria o en una reunión de comisión. Por lo general, en la creación de una declaración institucional hay mayor participación de los legisladores, ya que este tipo de resoluciones suelen generarse en sesiones plenarias de los órganos legislativos y menos en reuniones de comisión, donde es más común la producción de proposiciones no de ley. Dado que las declaraciones institucionales y las proposiciones no de ley son utilizadas por los parlamentos para expresar una posición oficial puede que no valga hacer mayores distinciones entre estas figuras como *outcomes* formales de los órganos legislativos. Pero sí hay diferencias sustanciales en lo que respecta a la participación de los legisladores en el desarrollo de dichos actos políticos y ello va más allá de que unos se generen por mayoría y otros por unanimidad.

La sesión plenaria es el espacio habitual (de deliberación) donde los parlamentos producen sus resoluciones. Pero no es el único, como ya adelantábamos en el párrafo anterior. Las comisiones parlamentarias son instancias de los órganos legislativos en las que también se emiten algunas resoluciones en las cuales se expresa la posición de sus integrantes; no así el de toda la cámara. Los legisladores que integran dichas comisiones son los únicos miembros de la institución que participan en la producción de estas resoluciones. En cambio, cuando se trata de las declaraciones institucionales, no importa el actor que haya tomado la iniciativa, la producción de este último tipo de resoluciones es un asunto que compete casi siempre a todos los miembros de la asamblea en pleno. Mientras la producción de ciertas proposiciones no de ley puede suponer una participación restringida de los legisladores, las declaraciones institucionales se producen muy a menudo en un entorno participativo más abierto.

La participación abierta de los legisladores que caracteriza a la producción de las declaraciones institucionales de los parlamentos no evita, sin embargo, que dicha participación esté condicionada por otros factores, especialmente en las primeras etapas del trámite parlamentario. La admisión a trámite en cualquier órgano legislativo de una moción depende de ciertos aspectos –formales e informales- entre lo que destacan el peso político que tiene dentro de la cámara el actor (individual o colectivo) que plantea la moción, la calificación por la autoridad competente de la iniciativa parlamentaria que es presentada, el

nivel de apoyo parlamentario que tiene la iniciativa dentro del espacio (comisión o pleno) en la que ha sido propuesta. Estos mismos factores también determinan si dicha moción tendrá el carácter de proposición no de ley o adoptará la forma de declaración institucional. En los dos capítulos siguientes analizaremos las dinámicas político-institucionales que han conducido a la utilización por parte de las Cortes Generales de este tipo de actos sin valor de ley como instrumentos para manifestar una posición oficial de las Cámaras sobre ciertas situaciones y asuntos que tienen una dimensión internacional.





CAPÍTULO 14. LAS PROPOSICIONES NO DE LEY DE SOLIDARIDAD INTERNACIONAL DE LAS CORTES GENERALES

La tradicional y constante utilización de la proposición no de ley en el Parlamento español ha sido una realidad completamente independiente de cualquier muestra de solidaridad internacional de sus miembros. No hay ninguna relación histórica entre el desarrollo de esta figura y la aparición del parlamentarismo internacional de solidaridad en las Cortes Generales⁰. Mientras la proposición no de ley es un instrumento antiquísimo dentro de la práctica parlamentaria de dicha institución el parlamentarismo internacional de solidaridad es un hecho contemporáneo, vinculado a la llegada de la democracia en 1978. Fue, más bien, gracias a las infinitas posibilidades de uso de la proposición no de ley que los parlamentarios comenzaron desde la I Legislatura a expresar algunas declaraciones de apoyo o condena hacia ciertas situaciones internacionales como una actividad institucional del Congreso de los Diputados y del Senado⁰.

Las primeras expresiones de solidaridad internacional de las Cortes Generales encontraron espacio para su desarrollo en las proposiciones no de ley o mociones que formulaban el Congreso y el Senado como parte de su respectiva función de orientación política del Gobierno. Tomando en cuenta dichos orígenes, en este capítulo se describe el uso dentro de las Cortes Generales de las proposiciones no de ley en la promoción de una actividad de perfil internacional de los parlamentarios cuya finalidad principal es la de expresar una posición institucional de condena o apoyo a determinados eventos ocurridos en el extranjero pero sobre los que el único actor estatal con facultades para tratar de interceder en ellos y llevar adelante cualquier política (exterior) al respecto es el poder ejecutivo. La intención es demostrar mediante la evidencia empírica que el parlamentarismo internacional de solidaridad (o para quienes prefieran hablar de diplomacia parlamentaria) es simplemente una actividad derivada de la labor de dirección política de las Cámaras y no una política internacional del órgano legislativo ni mucho menos una nueva función del mismo⁰.

El momento histórico en el que parlamentarismo internacional de solidaridad hizo su aparición dentro de las Cortes Generales fue el de las reformas democráticas del último cuarto del siglo XX en Occidente. Por mucho tiempo, o bien la labor de orientación política del Parlamento no trascendió nunca los límites de interés nacional, ni siquiera en materia de la política exterior, o bien, esta labor fue prácticamente nula como consecuencia de la existencia de gobiernos dictatoriales. Para empezar, en ciertas situaciones que tenían una dimensión mundial, como fue el caso en el siglo XIX de la esclavitud y su abolición, los parlamentarios españoles no pasaron de manifestar una condena local sobre la cuestión⁰. Ésta siempre fue considerada dentro de las Cortes como un asunto en las colonias de «ultramar». Posteriormente, la ausencia de una auténtica actividad de control y orientación política de las

0 MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés: “Las proposiciones no de ley”, en *Anuario Jurídico de La Rioja*, n. 3, 1997, pp. 387-482.

0 Véase, por ejemplo, la moción aprobada por el Senado en 1979 condenando “...la puesta en vigor en la República Argentina de la legislación que acorta el plazo para la declaración de la muerte de los desaparecidos, legislación que abre, o puede abrir, la puerta a riesgos para la vida de personas, incluso de nacionalidad española, o descendientes de españoles.”, CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 18, 19 de septiembre de 1979, pág. 697. También puede consultarse, en el caso del Congreso, la proposición no de ley, aprobada por el Pleno de esta Cámara relativa a la “validez sobre el plebiscito a celebrarse en Chile”, CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 108, 11 de septiembre de 1980, pág. 7067.

0 Sobre estas interpretaciones del fenómeno, véase: DE PUIG, Lluís Maria: *International Parliaments*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2008; DICKMAN, Renzo y STAIANO, Sandro (eds.): *Le funzioni parlamentare non legislative: Studio di diritto comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

Cortes Españolas durante el franquismo incidió en la tardía aparición del parlamentarismo internacional de solidaridad dentro del órgano legislativo español.

La misma condición no democrática del régimen franquista lo colocaba en una posición de escaso reconocimiento internacional que hacía inviable, incluso carente de sentido, cualquier expresión de solidaridad de su Parlamento orgánico hacia algún suceso de carácter político que tuviera lugar en otros países; ni siquiera hacia aquellos en los cuales se presentaba una situación análoga. Fue tanto así, que ninguno de los numerosos gobiernos autoritarios que fueron instaurándose en varios países de América Latina a partir de la segunda mitad del siglo XX supusieron alguna expresión institucional de solidaridad por los entonces procuradores de las Cortes Españolas. Ello era muy lógico, ya que lo que menos convenía a una dictadura que buscaba salir del aislamiento internacional era expresar de forma abierta su apoyo a otros gobiernos de su clase presentes en otras partes del mundo. Durante ese tiempo, las muestras de solidaridad internacional fueron, más bien, al contrario; de parlamentarios de países democráticos hacia la oposición –republicana– en el exilio⁰.

La elección de unas Cortes democráticas en la antepenúltima década del siglo XX fue el punto de partida para la promoción de ciertas manifestaciones de solidaridad internacional del Parlamento. Aunque algunas de las primeras de dichas manifestaciones tenían su origen en otras instituciones internacionales, fue el restablecimiento de la función de control y orientación política del órgano legislativo hacia el poder ejecutivo lo que facilitó esta promoción. Mediante el empleo de las mociones y resoluciones no de ley los diputados y senadores de las Cortes empezaron a reproducir en sus respectivas Cámaras las resoluciones de apoyo o condena que dictaban diversas organizaciones internacionales sobre hechos ocurridos en determinados países. De esta forma, los parlamentarios comenzaron a expresar su posición de respaldo a tales resoluciones y a instar al Gobierno de la nación a que actuara en consecuencia con lo fijado en las mismas. En un principio, las muestras de solidaridad internacional del parlamento no fueron más que actos de reafirmación de iniciativas de este tipo que eran desarrolladas en otras instancias internacionales⁰. Ello, sin embargo, cambió conforme se fue consolidando la democracia en España.

Las Cortes Generales comenzaron poco a poco a producir sus propias iniciativas de resoluciones sobre cuestiones internacionales. Este fue el único rasgo evolutivo del

0 DE LABRA, Rafael María: *La abolición de la esclavitud en las Antillas españolas*, Morete Imprenta, Madrid, 1869; CASTELAR, Emilio: *Abolición de la esclavitud. Discurso pronunciado por Emilio Castelar en la sesión de las Cortes Constituyentes celebrada el día 20 de Junio de 1870*, García Imprenta, Madrid, 1870; HERNÁNDEZ RUIGÓMEZ, Almudena y GONZÁLEZ DE HEREDIA Y DE OÑATE, Carlos: “El pensamiento abolicionista de Rafael María de Labra expuesto a través de su actuación parlamentaria”, en DE PAULA SOLANO PÉREZ-LILA, Francisco (coord.): *Esclavitud y derechos humanos: la lucha por la libertad del negro en el siglo XIX*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1990, pp. 183-204; ALONSO GARCÍA, Gregorio: “La esclavitud en el discurso y acción política de Emilio Castelar”, en HERNÁNDEZ GUERRERO, José Antonio, et. al., (coords.): *La recepción de los discursos: el oyente, el lector y el espectador*, Universidad de Cádiz, Servicio de Publicaciones, Cádiz, 2003, pp. 329-338. Sobre la actividad en general del Parlamento español en torno al tema de la esclavitud, puede consultarse: NAVARRO AZCUE, Concepción: *La abolición de la esclavitud negra en la legislación española 1870-1886*, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1987.

0 Véase: El artículo “159 diputados alemanes con la Oposición Hispana”, en la sección “Actualidad España”, de la revista *Comunidad Ibérica*, Año 8, n. 44-45, México, 1970, pp. 67-72, donde se reseña que más de un centenar de parlamentarios socialistas pertenecientes al Bundestag alemán firmaron en enero de 1970 una declaración solidarizándose con la “oposición democrática española”, pág. 69.

0 CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Proposición no de ley sobre la adhesión del Gobierno español a la declaración conjunta de los Gobiernos de México y Francia sobre la trágica situación de El Salvador”, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 751, Serie D, 1 de octubre de 1981, pág. 1915; CORTES GENERALES: “Propuesta de resolución en relación con la II Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al desarme”, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 255, 30 de junio de 1982, pág. 14828.

parlamentarismo internacional de solidaridad a través de la figura de la proposición no de ley. En vez de sólo reproducir las iniciativas de solidaridad creadas por otras organizaciones internacionales, el Parlamento español pasó a tener con el tiempo un papel activo en la definición y valoración de los hechos internacionales sobre los cuales se pronunciaba. Dicha evolución no ha supuesto para nada cambios en términos funcionales; en los procedimientos para la formación de las resoluciones. Las manifestaciones formales de apoyo o de condena hechas por los parlamentarios hacia alguna situación internacional en particular nunca han estado aisladas de la labor de dirección política que realizan el Congreso de los Diputados y el Senado. Cualquier expresión de estos órganos a favor o en contra de algún suceso ocurrido en otro país siempre ha estado enmarcada dentro de esta labor y ha seguido, por tanto, el correspondiente trámite parlamentario fijado en los Reglamentos de ambas Cámaras para el desarrollo de esa función del poder legislativo.

La actividad de solidaridad internacional de las Cortes Generales, lejos de ser una práctica informal e inorgánica de sus miembros, descansa sobre unos procedimientos muy formalizados que forman parte esencial de una de las funciones principales del órgano legislativo. Contrario a la tesis sostenida por la doctrina que ha trasladado el concepto de diplomacia parlamentaria al mundo de los órganos legislativos sobre una supuesta informalidad de las actuaciones de los legisladores en cuestiones internacionales, la solidaridad parlamentaria internacional es una actividad formal que se ha desarrollado dentro de las Cortes mediante un instrumento que se encuentra reglamentado. Es por ello que en este capítulo se parte de considerar, en primer lugar, el diseño formal que tiene la proposición no de ley en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado para después analizar, en otros dos apartados, los inicios y la evolución que han presentado las muestras de solidaridad internacional producidas por estas Cámaras mediante proposiciones no de ley a lo largo de las primeras nueve legislaturas. Tal examen está delimitado al plano de la producción de tales iniciativas; sin entrar a valorar los efectos ulteriores que hayan podido tener o no las mismas.

14.1 LA REGULACIÓN DE LA PROPOSICIÓN NO DE LEY EN LAS CORTES GENERALES

La presencia de la proposición no de ley dentro de la normativa interna del órgano legislativo español ha sido destacada por un gran número de estudios⁰. Dicha atención, sin embargo, ha tenido un carácter muy sucinto. La mayoría de los autores se han centrado en señalar básicamente que la proposición no de ley y las mociones son figuras que aparecen en el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) y en el Reglamento del Senado (RS) para la labor de control y de orientación política que le compete hacer a estas Cámaras del poder ejecutivo. No es que esto sea incorrecto, pero es como si el tema no diera más de sí; como si se agotara con sólo elaborar una definición elemental sobre dicho instrumento y en dar cuenta de su existencia en los Reglamentos mediante el citado de los mismos. Aunque algunos escritos han intentado ir un poco más allá, al tratar de exponer el proceso de generación de las proposiciones no de ley en las Cortes Generales⁰, son pocos los análisis que en realidad muestran un cuadro detallado de ello⁰. Lo común en los estudios, más bien, es dar por descontado parte del trámite parlamentario que sigue una proposición no de ley⁰.

La trayectoria de desarrollo de algunos productos no legislativos de las Cortes Generales, como las proposiciones no de ley o las mociones, se encuentra marcada por lo que dictan los Reglamentos de las Cámaras al respecto, pero también por la dinámica política y

⁰ Entre algunos de los más representativos, véase: RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa: Voz “Proposiciones no de Ley”, en RIPOLLÉS SERRANO, Rosa y MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel (coords.): *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*, La Ley, Wolters Kluwer, 2014, Madrid, pp. 877-879.

parlamentaria que resulta de la correlación de fuerzas de los partidos políticos con representación en el Congreso y el Senado. En este apartado nos concentraremos únicamente en la dimensión formal del proceso de producción de estas figuras, integrando en una sola exposición los distintos aspectos de dicho proceso. El objetivo es describir en detalle aquellos elementos formales sobre la elaboración de las proposiciones no de ley que la literatura ha tratado de forma muy general e incluso aislada. Contar con esta visión detallada e integral del procedimiento de creación de una proposición no de ley es imprescindible para poder describir los orígenes y la evolución que ha tenido el parlamentarismo internacional de solidaridad de las Cortes Generales mediante el uso de un instrumento que es propio del órgano legislativo para el desarrollo de sus funciones constitucionales.

La puesta en marcha por los parlamentarios de cualquier proposición no de ley tiene como finalidad principal generar una resolución; un juicio del órgano legislativo sobre un asunto en particular⁰. Pero este destino final de la proposición no de ley es hasta cierto punto independiente de su producción inicial. El hecho de que no se termine generando dicha resolución no significa que no se haya producido la proposición no de ley. Esta puede haber sido rechazada en votación, retirada por sus impulsores o haber caducado después de un largo tiempo sin ser debatida por falta de interés en la respectiva Cámara⁰. Con independencia del resultado definitivo que logre alcanzar una proposición no de ley dicho instrumento es en principio una iniciativa parlamentaria cuyo desarrollo supone reunir un conjunto de requisitos

O MOLAS, Isidre y PITARCH, Ismael: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Técnos, Madrid, 1987, págs. 205 y ss.; YANES HERREROS, Aureliano: "Mociones, interpelaciones y preguntas", en PAU I VALL, Francesc (coord.): *Parlamento y control del gobierno*, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos Editorial Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 255-268; LEON MARTÍNEZ, Elípe: "Artículo 111: Las preguntas parlamentarias, las interpelaciones y mociones", en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar (dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VIII, EDESA, Cortes Generales, Madrid, 1998, pp. 749-822; Díez-PICAZO, Luis María: "Actos de los procedimientos de control, impulso e información", en AA.VV.: *Instituciones de derecho parlamentario*, II. Los actos del parlamento, Vitoria-Gasteiz, 1999, pp. 137-167.

O SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho parlamentario español*, Espasa-Universidad, Madrid, 1990, pág. 383 y ss.; MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés: "Las proposiciones no de ley"... , *op. cit.*; ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio: Voz "Proposiciones no de ley", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. 4, Civitas, Madrid, 1995, pp. 5319-5320; ARROYO DOMÍNGUEZ, Jesús: "Apuntes sobre la proposición no de ley: concepto y práctica parlamentaria", en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 16, 2005, pp. 135-152.

O A la misma conclusión sobre la escasez de estudios en torno al tema de las proposiciones no de ley ha llegado PASCUA MATEO, cuando afirma que: "Al margen de las facultades de las Mesas, sobre lo que más adelante volveré, no es demasiado abundante la bibliografía específica de esta materia...", PASCUA MATEO, Fabio: "En los intersticios de los reglamentos: Análisis de las facultades de dirección política de las cámaras parlamentarias", en *Revista de las Cortes Generales*, n. 54, 2001, pág. 103. Por lo general, el interés de la doctrina ha estado puesto en el control jurisdiccional de dichos actos sin valor de ley. Véase al respecto, entre otros escritos, a: CALLE MEZA, Melba Luz: "Tipología de los actos sin valor de ley y su control constitucional: relaciones con la teoría general de los derechos fundamentales", en *Revista de las Cortes Generales*, n. 49, 2000, pp. 171-208.

O Señala PITARCH que: "La expresión *proposición no de ley* es propia del Derecho parlamentario español y se aplica genéricamente a cualquier propuesta no legislativa. Adolece del inconveniente de que, incluso una vez adoptada, sigue denominándose *proposición no de ley*; razón por la que nos parece recomendable su sustitución por *propuesta de resolución*, que, al ser aprobada, se convierte en *resolución*.", pág. 321. Las cursivas son del autor. PITARCH, Ismael: "La función de impulso político en los parlamentos de las Comunidades Autónomas", en GARRORENA MORALES, Ángel (ed.): *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 311-335.

O MARAZUELA BERMEJO, Almudena y NIETO LOZANO, Ángeles: "Las mociones en la Asamblea de Madrid", en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 3, 2000, pp. 208-256. Aunque se refiere principalmente a iniciativas legislativas, véase también: GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: "Toma en consideración, retirada y caducidad de las proposiciones de ley", en *Cuadernos de Derecho Público*, n. 21, 2004, pp. 79-104.

dispuestos en los Reglamentos del Congreso y del Senado para cada una de las distintas etapas que contempla el trámite de este producto no legislativo de las Cortes Generales.

Las exigencias legales para la producción de una proposición no de ley fijadas por los Reglamentos de los dos órganos que conforman las Cortes Generales pueden resumirse en cinco criterios muy específicos: i) el actor facultado para realizar la proposición, ii) las circunstancias para presentarla, iii) la admisibilidad de la proposición, iv) el debate de la proposición y su eventual reforma previa o posterior al mismo y v) la votación de la proposición. Son estos elementos formales para el desarrollo de una proposición no de ley los que se combinan con un conjunto de factores políticos que determinan, la creación, orientación y destino de este tipo de iniciativa no legislativa dentro de las Cámaras. Sin entrar a considerar el peso que tienen algunos de estos factores, como sería el caso de la fuerza numérica del partido político que formula la solicitud de proposición no de ley, es posible delimitar el análisis de dicho instrumento parlamentario únicamente a la realidad tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado de los cinco aspectos formales que hemos mencionado al comienzo del párrafo.

14.1.1 Los actores con facultad de iniciativa

Las mociones o proposiciones no de ley son, por lo general, acciones colectivas; acciones de un grupo de legisladores, los cuales pueden pertenecer o no al mismo partido político. Aunque también pueden surgir de forma individual, como iniciativas de un solo legislador, ninguno la haría (racionalmente) sin antes haber previsto (pese a los riesgos de manejar información imperfecta) que su propuesta contaría con cierto apoyo de otros miembros de la cámara; por lo menos de su misma organización política. Junto a estos elementos racionales que condicionarían el impulso de una determinada proposición no de ley hay que tomar en cuenta lo que establece en cada caso la normativa del correspondiente órgano legislativo sobre los sujetos facultados para formular la iniciativa. En el caso específico de las Cortes Generales, el RCD y el RS definen, respectivamente, en sus artículos 193 y 175 que la presentación de una proposición no de ley es un acto de iniciativa grupal.

La preeminencia en el RCD y en el RS de un modo colectivo de actuación parlamentaria para la formulación de una proposición no de ley o una de moción supone de entrada una formalización de los aspectos racionales que fundamentan este tipo de iniciativas no legislativas. Dicho esquema racional se encuentra reflejado de forma expresa al disponerse en tales Reglamentos que los Grupos parlamentarios son los principales sujetos facultados para formular proposiciones no de ley o mociones. Este requisito, sin embargo, tiene sus excepciones, dado que en algunas circunstancias, como las interpelaciones a representantes del poder ejecutivo, es posible la presentación de iniciativas individuales por los parlamentarios. Pero, como veremos más adelante, esta es una situación que poco, por no decir nada, tiene que ver con los escenarios de consenso interpartidista en donde habitualmente han surgido las expresiones de solidaridad internacional que los diputados o senadores han venido materializando a través de las proposiciones no de ley.

La exigencia, prevista en los Reglamentos, de que las resoluciones no de ley o mociones deban tener una iniciativa colectiva revela un diseño institucional muy específico, con importantes repercusiones sobre el desarrollo de estos productos no legislativos. Hay una gran diferencia entre que una moción requiera contar con recursos organizativos estructurales para su presentación, como, por ejemplo, un grupo parlamentario y que un legislador en solitario pueda presentar una moción. El hecho de tener que depender de dicho grupo plantea restricciones a los legisladores ya que cualquier propuesta individual debe ser aprobada a lo interno del grupo parlamentario para poder ser presentada. Ello significa que las mociones

desde su formulación vendrían a ser expresión de la disciplina partidista o, en el mejor de los escenarios, del consenso dentro de una facción política. Sólo con el aval de un grupo parlamentario, de una comisión parlamentaria o de al menos diez miembros de la cámara, para el caso del Senado, existe la posibilidad de poder formular una proposición no de ley en las Cortes Generales. Lo único que altera esta regla es la presencia de situaciones muy particulares durante el desarrollo de un debate, lo que supone que puede haber distintas circunstancias en las cuales presentar una proposición no de ley.

14.1.2 Las circunstancias de presentación

La presentación de una proposición no de ley tiene su momento dentro del ciclo que sigue todo debate parlamentario. Éste tiene su punto de partida con la fijación del orden del día; de la agenda de la sesión, sea ésta una reunión plenaria o de una comisión parlamentaria en particular. Dicha agenda puede que tenga entre su contenido un conjunto de mociones que han sido presentadas con antelación por los legisladores y que han sido admitidas por la autoridad parlamentaria correspondiente. A este tipo de iniciativas previas a la sesión la doctrina las ha identificado como “mociones sustantivas” ya que, en palabras de Muñoz Arnaú “...son un instrumento para introducir en la Cámara una deliberación y en su caso adoptar un acuerdo sobre cualquier asunto.”⁰. Son proposiciones para promover el debate, ya que se presentan de forma previa a su desarrollo. Las circunstancias (políticas) que animan a la presentación de este tipo de mociones no son una consecuencia de una deliberación anterior, aunque sí pueden que sean el resultado de otras actividades (v.g. de investigación) realizadas por los parlamentarios.

El otro momento para presentar proposiciones no de ley que regula el RCD y el RS es durante el transcurso de un debate. Son las conocidas en la literatura como “mociones incidentales”. Las mismas están previstas en dichos Reglamentos para ofrecer alternativas de solución a determinadas situaciones que puede presentarse en el desarrollo de una sesión parlamentaria. Su procedimiento de tramitación es muy expedito debido a que el objetivo de este tipo de mociones es resolver dentro de la misma sesión un asunto muy puntal surgido al calor de la deliberación. Sirven como un instrumento para la conducción del debate. Dado que su finalidad es resolutoria, la presentación de esta clase de proposiciones no de ley, también se encuentra reglamentada para promover que concluya la deliberación y se de paso a la votación de la cuestión que está siendo objeto de debate. Es una situación que suele presentarse, como veremos en el próximo capítulo, en el caso de ciertas declaraciones institucionales urgentes emitidas por el Congreso o el Senado ante hechos inesperados ocurridos en otros países (v.g. un golpe de Estado, una catástrofe natural); aunque éstas nunca sean consecuencia de un debate previo en las Cámaras y haya entonces que considerarlas, en principio, como mociones sustantivas.

La propia naturaleza del contexto (de deliberación) en el que está permitido a los Grupos parlamentarios presentar mociones incidentales hace que los Reglamentos tengan estipulado que tanto la admisión como la sustanciación de estas iniciativas sean mediante intervenciones directas de los portavoces de los respectivos Grupos una vez hecha la solicitud a la Mesa o la Presidencia de la respectiva Cámara por el Grupo que propone la moción. Esto indica que la iniciativa presentada debe ser primero admitida por los órganos directivos de la Cámara y que dicha admisión, dependiendo de la circunstancia en la que se presente una proposición no de ley, sigue un procedimiento específico en cada caso. Se trata de la fase más polémica en la tramitación de toda proposición no de ley, ya que pese a limitarse a la valoración de los

0 MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés: “Las proposiciones no de ley”..., *op. cit.*, pág. 402.

aspectos formales de la propuesta dicha valoración no está exenta de ser utilizada políticamente (en ocasiones) por el partido político con mayor representación dentro de la dirección de la Cámara como argumento para bloquear o facilitar tales iniciativas parlamentarias⁰.

14.1.3 La admisibilidad de la iniciativa por los órganos de dirección de la Cámara

Las proposiciones no de ley, al igual que cualquier otra iniciativa parlamentaria, que formulen en el Congreso o en el Senado los partidos políticos a través de su correspondiente Grupo Parlamentario requieren ser presentadas a la respectiva Mesa de la Cámara, la cual examinará la proposición. Así lo dictan el RCD y el RS en sus artículos 31.4 y 36.1 respectivamente. Es el denominado proceso de calificación cuyo juicio favorable por parte de la Mesa representa la admisión a trámite de la iniciativa. Es decir, que ésta sea publicada para su posterior debate y posibles enmiendas. Este proceso dual e interrelacionado de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias ha sido siempre objeto de polémica dentro de la literatura, alcanzando, inclusive a la propia jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional sobre esta actividad de los parlamentos. Pero el caso no es hacer un recuento de dichos debates teóricos y jurídicos sobre el alcance formal y material que debe la calificación de los escritos presentados por los grupos políticos en las Cámaras, sino integrar en una sola exposición, como se dijo al principio del apartado, el recorrido parlamentario que sigue una proposición no de ley.

La fase de calificación, con independencia de los criterios jurídicos y políticos que la rodean, es la que marca, en realidad, el comienzo de la trayectoria de deliberación y acuerdo – primero, en la Mesa, luego, en el Pleno o en la Comisión- que seguirá cualquier iniciativa presentada por los Grupos Parlamentarios, a menos, por supuesto, que sus promotores opten por retirarla antes que los órganos de las Cámaras tomen una decisión al respecto. Cuando una proposición no de ley obtiene una calificación favorable por parte de la Mesa y, por tanto, su admisión a trámite la iniciativa consigue, tal como señala el Profesor Francesc Pau Vall, que la Cámara se encargue de la misma⁰. En otras palabras, ya más inspiradas en las teorías de la elección racional y de la movilización de recursos, dicha acción colectiva –de uno o de varios Grupos Parlamentarios- lo que logra es que los recursos organizativos de la institución legislativa sean puestos eventualmente a disposición de sus impulsores para hacer que la propuesta no de ley que éstos promueven consiga, en primer lugar, ser conocida por el resto de grupos políticos (mediante la publicación oficial de la iniciativa), en segundo lugar, ser discutida con ellos (mediante la celebración de un debate) y, en tercer lugar, ser aprobada o no (mediante el desarrollo de una votación).

La única forma institucional posible de que una iniciativa no de ley pueda llegar a convertirse en una resolución del órgano legislativo comienza con el proceso de calificación

O AL respecto, LÓPEZ GARRIDO ha señalado que: “Siempre existe el peligro de que los órganos rectores de una Cámara dificulten la tramitación de un escrito por razones políticas inconfesables, aduciendo argumentos de aspecto exterior jurídico. En este campo deben extremar su prudencia los órganos parlamentarios competentes para la actividad calificatoria”, pág. 357, LÓPEZ GARRIDO, Diego: “Las funciones político-directivas de los parlamentos”, en GARRORENA MORALES, Ángel (ed.): *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 354-359.

O En este sentido, PAU I VALL ha señalado que: “Calificar es, simplemente, comprobar si el procedimiento escogido por los firmantes de una iniciativa parlamentaria se adecua al procedimiento previsto en el Reglamento. La admisión a trámite, que es el paso subsiguiente, íntimamente ligado a la calificación, implica que la iniciativa parlamentaria de que se trate ha sido presentada de conformidad con el Reglamento (en tiempo y forma, por quien está legitimado para presentarla y ante el órgano correspondiente) y que, por consiguiente, de aquella iniciativa debe ocuparse la Cámara legislativa.”, pág. 23, PAU I VALL, Francesc: “La admisibilidad de las proposiciones de ley y otras iniciativas parlamentarias en relación con la vulneración del derecho de participación política”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 26, 1992, pp. 21-41.

de dicha proposición. Este tránsito sólo es factible si la iniciativa acaba por ser incluida dentro de la agenda parlamentaria; si la propuesta es apta –en términos formales– para ser debatida. Por ello cuando la Mesa del Congreso o del Senado admite a trámite cualquier proposición no de ley está abriendo la posibilidad de que dicha iniciativa trascienda al ámbito de la pluralidad; al de su consideración por otros⁰. Con la admisión a trámite que hace la Mesa, dicho órgano está procurando el escenario institucional para hacer que una propuesta sin valor de ley sobre una determinada cuestión, presentada por un grupo político en particular, tenga que ser considerada por el resto de los grupos políticos. Pero eso no es todo. Dicho escenario, también está garantizando, por otra parte, al resto de los parlamentarios el derecho de enmendar las proposiciones no de ley que algunos presentan y a todo el conjunto de miembros de la Cámara el derecho a debatir tales iniciativas.

14.1.4 El debate de la propuesta y sus posibles enmiendas

Las iniciativas parlamentarias nunca son propuestas cerradas; definitivas. Ni siquiera, como se verá más adelante, las declaraciones institucionales llegan a serlo del todo. Hasta este tipo de iniciativas sin valor de ley, surgidas de un amplio consenso entre los parlamentarios, no son ajenas, en muchas ocasiones, al debate en las Cámaras. Pero el debate es una etapa intermedia del procedimiento que se abre cuando una iniciativa parlamentaria es admitida a trámite por la Mesa. Dentro del trámite parlamentario que sigue una proposición no de ley, existen otras fases previas. Una es la publicación de la propuesta en el Boletín Oficial de la Cámara y la otra es la etapa de presentación de enmiendas. La fase de publicidad que siguen las proposiciones no de ley, tras ser calificadas de forma favorable por la respectiva Mesa del Congreso o del Senado es, principalmente, una etapa preparatoria del debate⁰. Mientras que la introducción de enmiendas a la propuesta original por parte de los Grupos Parlamentarios representa la adaptación que realizan éstos de la totalidad o de una parte del contenido de la iniciativa como condición inicial para su debate, aunque también posteriores a éste.

La calificación positiva que hace la Mesa de una proposición no de ley y su correspondiente admisión a trámite facilita, sin embargo, únicamente a dicha propuesta el derecho a ser debatida. Nada más. Ello no ofrece garantías reales de que ésta pueda ser debatida; sólo ofrece garantías formales. Una vez admitida, la proposición no de ley, puede tener un destino impredecible. Puede darse la situación de que la iniciativa no despierte ningún debate, inclusive la propuesta podría caducar, al llegar el fin de la legislatura sin que los parlamentarios hayan tomado una decisión al respecto. Todo dependerá de la importancia que logre suscitar la iniciativa dentro de la Cámara, y en ello intervienen variables de tipo político, como, por ejemplo, el peso numérico del grupo parlamentario que promueve la proposición no de ley o los acuerdos y alianzas que éste logre hacer con el resto de fuerzas políticas para promover el debate sobre dicha proposición. No hay que olvidar que tanto el debate como la presentación de enmiendas a una iniciativa admitida por la Mesa son derechos que pueden ejercer o no los parlamentarios.

⁰ Véase: REDONDO GARCÍA, Ana María: “El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos en las Cortes Generales”, en *Revista de derecho político*, n. 50, 2001, pp. 189-218. Aunque la autora se refiere al caso de las proposiciones de ley, dicha interpretación se puede perfectamente extrapolar a las proposiciones no de ley.

⁰ Tanto es así que, como señala, PAU I VALL: “Obviamente, ni la calificación ni la admisión a trámite prejuzgan el resultado del debate y de la votación que vaya a producirse en el seno del órgano que deba resolver (el Pleno o la Comisión correspondiente)...”, PAU I VALL, Francesc: “La admisibilidad de las proposiciones de ley y otras iniciativas parlamentarias...”, *op.cit.*, pág. 23.

La manera como los parlamentarios pueden ejercer tales derechos de enmienda y de debate de una proposición no de ley se encuentra fijada en los Reglamentos de las Cámaras. Según el RCD y el RS, las proposiciones y mociones que presenten los Grupos Parlamentarios pueden ser objeto de enmiendas tanto antes como después de la realización del debate. La presentación *a priori* de enmiendas a una proposición no de ley puede ser, en cierta medida, un indicador de que la iniciativa no ha resultado indiferente al resto de los grupos políticos. Las enmiendas pueden ser consideradas incluso como el prolegómeno del debate. Pueden contribuir a incitarlo aún más. Por otro lado, la introducción de enmiendas *a posteriori* ponen de manifiesto de forma explícita las condiciones que establecen el resto de fuerzas políticas al proponente de la iniciativa –aun cuando éste tenga la mayoría parlamentaria- para contar con el apoyo de éstas en caso de un eventual acuerdo con miras a la votación de la propuesta. Mientras las primeras animan a la generación del debate, las segundas son fruto del mismo, pudiendo condicionar el resultado de la votación, pero no el derecho de los miembros de la Cámara a ejercerlo.

14.1.5 La votación de la iniciativa

La admisión a trámite por la Mesa de la iniciativa parlamentaria permitiría formalmente la realización de un debate sobre dicha iniciativa así como la sustanciación de la misma, mediante la presentación de enmiendas. Pero sólo la efectiva celebración del debate es lo que permitiría que la proposición presentada y admitida pudiera llegar a ser objeto de votación o acuerdo⁰. La votación es la fase final del procedimiento parlamentario que convertiría a una proposición no de ley en una resolución –sin valor legal- de la Cámara. Es una tarea encargada a la Presidencia del órgano donde se ha debatido la iniciativa. Si ha sido en una Comisión Parlamentaria, al Presidente de la misma. Si ha sido debatida en el Pleno, al Presidente de la Cámara. Éste, en cualquier de los dos casos, debe actuar como organizador y árbitro imparcial de un proceso manual o electrónico que recoge de manera agregada el asentimiento, la negativa o la abstención de los parlamentarios de apoyar una determinada iniciativa que ha sido previamente debatida o al menos conocida por éstos antes de pronunciarse al respecto.

El derecho de votar atribuido constitucional y reglamentariamente a los parlamentarios tiene, sin embargo, muchas implicaciones jurídicas y políticas que han sido objeto de profundo debate en la doctrina. Entre los asuntos de mayor controversia ha estado siempre la cuestión de la personalidad e indelegabilidad del voto parlamentario, las ventajas y desventajas de la regla de la mayoría y de la proporcionalidad como mecanismos de decisión de las Cámaras y las repercusiones de la disciplina partidaria en la votación. Pero más que volver sobre estos temas, lo que desvirtuaría el propósito de esta descripción sobre los aspectos formales del trámite parlamentario de una proposición no de ley, lo importante a destacar es que la producción de resoluciones políticas, sin valor legislativo requiere, a tenor de lo que señalan los Reglamentos, de la formación, mediante el voto de los parlamentarios, de una amplia voluntad de la Cámara. Ni el Congreso, ni el Senado pueden emitir ningún pronunciamiento institucional y de carácter político sin que este haya sido aprobado previamente por sus respectivos miembros bajo alguna modalidad de votación.

La votación de las mociones o de cualquier otra clase de iniciativas parlamentarias no de ley admitidas por la Mesa es una condición necesaria para la producción por parte del órgano

⁰ Tal como señala SANTAOLALLA: “El debate demanda votación”. Según este autor: “...el pluralismo interno y el carácter deliberativo conducen a esta coda con la que suelen terminar los debates, que es la votación, forma de apreciar si una propuesta se tiene o no aprobada en función del número de adhesiones recibidas.”, pág. 55, SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “El debate parlamentario y el uso de la palabra”, en *Revista de derecho político*, n. 86, 2013, pp. 47-79.

legislativo de resoluciones sin eficacia jurídica directa. Con independencia del asunto sobre el que versen tales iniciativas, todas, sin excepción, tienen que ser sometidas a votación para que puedan convertirse en resoluciones de las Cámaras. Ello puede resultar una obviedad. Pero es necesario hacer esta prevención en vista de las actuales interpretaciones que existen sobre las actividades internacionales de los parlamentos en las que se relativiza el carácter formal de las resoluciones que éstos emiten sobre cuestiones que tienen lugar en extranjero y que no afectan directamente a sus ciudadanos (representados). En el caso de las Cortes Generales no existen registros de que sus resoluciones, en forma de mociones y proposiciones de ley, sobre situaciones internacionales hayan sido emitidas y publicadas sin antes haber sido sometidas a un proceso formal e reglamentariamente institucionalizado de votación. Desde sus inicios, las muestras de apoyo y solidaridad internacional del Parlamento español ha estado ceñido al mismo proceso formal de toma de decisiones utilizado por las Cámaras para dar respuesta a cualquier propuesta no legislativa que presenten sus miembros.

14.2 LOS INICIOS DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DE SOLIDARIDAD EN LAS CORTES GENERALES MEDIANTE LAS PROPOSICIONES NO DE LEY

El establecimiento de una auténtica actividad de control y dirección política del poder ejecutivo por el Parlamento español a partir de la elección, tras la dictadura, de las Cortes democráticas en 1977, permitió que sus miembros pudieran comenzar a dar muestras (institucionales) de solidaridad hacia ciertas situaciones de agravio político o social ocurridas en otros países⁰. El desarrollo de dicha función constitucional de las Cortes Generales fue una condición necesaria para la aparición de esta forma de parlamentarismo internacional en dicho órgano legislativo. Pero no porque esta última actividad estuviera dispuesta en el ordenamiento jurídico y fuera parte de las responsabilidades de la institución. Sino más bien porque era imprescindible contar *a priori* con el funcionamiento real de la labor de orientación política y de su ejecución a través de instrumentos parlamentarios clásicos, como las mociones, para que todo ello pudiera servir de manera adicional e indirecta a los diputados y senadores para realizar dicha actividad de perfil internacional.

El uso de mociones o proposiciones no de ley dirigidas, en principio, al Gobierno donde quedaba reflejada la posición del Congreso o del Senado ante alguna situación internacional considerada negativa ha sido la manera de estos órganos de expresar su solidaridad con los países o con las personas que la padeciera⁰. Esta era, en realidad, la única forma que encontraron los parlamentarios de poder participar eventualmente en el plano internacional desde el interior de la institución sin necesidad de tener que constituir o formar parte de colectivos interpartidistas, como los grupos de amistad o de la UIP. La restricción ha estado en que esta actividad de solidaridad nunca sería dialógica o bilateral, como la de dichos grupos. Sería unilateral y condicionada siempre por la mediación del poder ejecutivo como el único interlocutor válido en términos legales tanto para recibir la resolución del órgano legislativo de apoyo o condena sobre un determinado evento sucedido en el extranjero como para tomar

⁰ Véase la proposición no de ley sobre el derecho de autodeterminación de la población originaria del Sahara Occidental presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Comunista durante la Legislatura Constituyente. CORTES GENERALES: *Congreso de los Diputados, Legislatura 1977-1979, Memoria*, Secretaría General del Congreso de los Diputados, Madrid, 1979, pág. 249 y CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 59, del 11 de febrero de 1978, págs. 1034 y ss.

⁰ Entre los múltiples ejemplos de respaldo y solidaridad internacionales de las Cámaras en las primeras legislaturas, pueden consultarse: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Proposición no de ley sobre las personas desaparecidas en la República Argentina”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 883-I, Serie D, 30 de abril de 1982, pág. 2259; CORTES GENERALES: “Moción por la que el Senado de España saluda al Senado de la República de Bolivia y expresa su apoyo a la democracia en dicho país”, *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 64, 10 de mayo de 1984, pág. 3375.

una decisión al respecto en materia de política exterior. Ello, como se verá más adelante, fue producto de ciertas restricciones formales para el establecimiento y desarrollo de dicha actividad internacional.

En este apartado se describen los inicios del parlamentarismo internacional de solidaridad dentro de las Cortes Generales a partir de analizar el proceso de reinención que tuvieron las mociones o proposiciones no de ley para servir de instrumento a dicha actividad internacional en el marco de la función de orientación política del órgano legislativo. Cuando hablamos de reinención de las proposiciones no de ley nos estamos refiriendo a una formulación de éstas en torno a asuntos ajenos a las cuestiones nacionales; a temas atípicos (hasta entonces) al radio interno de acción que tiene un parlamento. En otras palabras, al desarrollo de proposiciones no de ley con contenidos distintos a los que comúnmente les correspondería elaborar a las Cámaras de acuerdo a sus funciones previstas en el ordenamiento legal pero sin que esta actividad adicional con un objetivo que trasciende la labor de orientar la acción del poder ejecutivo suponga una violación de dicho ordenamiento.

La aparición del parlamentarismo internacional de solidaridad en las Cortes Generales a través de un proceso de reinención de las proposiciones no de ley es, como se detalló en el capítulo anterior, un fenómeno común al surgimiento de esta actividad de perfil internacional en los parlamentos. Ello obedece a que en el caso de este tipo de parlamentarismo internacional su construcción se fundamenta esencialmente en prácticas tradicionales de los parlamentos nacionales y no en las estructuras orgánicas de estas instituciones, como sucedió con el parlamentarismo de asamblea o el de fraternidad. A lo largo de este estudio hemos visto que estas formas de parlamentarismo internacional deben su existencia a unas estructuras las cuales fueron reinventadas por los legisladores a partir de un movimiento de trasposición al plano internacional. Dichas estructuras fueron los propios parlamentos y los grupos parlamentarios. En cambio, el parlamentarismo internacional de solidaridad debe su origen a la función de orientación política de los órganos legislativos; no a la estructura general de éstos o a un órgano en específico de los mismos.

El hecho de que el parlamentarismo internacional de solidaridad haya tenido su origen en una función constitucional del órgano legislativo hace que la única forma posible para su ejecución como actividad sea dentro de los límites formales de dicha función del parlamento; de los procedimientos legales para realizarla. Por ello, la reinención de los instrumentos tradicionales a través de los cuales se ha desarrollado habitualmente la función de orientación política para de esta manera producir una posición institucional del Congreso o del Senado sobre cualquier evento sucedido en el extranjero ha sido en el marco de los procedimientos formales que tienen ambas Cámaras para generar cualquier resolución no legislativa. Desde el principio, las proposiciones no de ley que han emitido las Cortes Generales sobre alguna situación internacional, con independencia del resultado final de la tramitación y de la votación, han tenido la misma lógica formal de producción que la de cualquier otra sobre un asunto doméstico⁰.

⁰ La tramitación en el Senado durante la I Legislatura de la “Proposición no de ley sobre hambre en el mundo” así lo confirma. Dicha iniciativa fue primero admitida para su debate en el Pleno: “Se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES de la **proposición no de ley** presentada por los Grupos Socialista, Socialista Andaluz y Catalunya, Democracia i Socialisme, sobre hambre en el mundo [...], al amparo de lo previsto en el artículo 137, d), del vigente Reglamento de la Cámara, proponen para una deliberación y pronunciamiento oportuno del Senado la siguiente proposición no de ley...”, SENADO: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 109, Serie I, 17 de octubre de 1981, pág. 3339. El resaltado en negrita es del autor. Segundo, la propuesta fue debatida y aprobada por el Senado, en sesión plenaria. CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 140, 24 de febrero de 1982, págs. 7031 y ss. Tercero, la aprobación de esta proposición no de ley de perfil internacional fue publicada junto a otras resoluciones no legislativas sobre cuestiones nacionales aprobadas también por la Cámara. SENADO: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 123, Serie I, 1 de marzo de 1982, pág. 3923.

14.2.1 El impulso de proposiciones no de ley sobre cuestiones internacionales

Las muestras de solidaridad internacional que comenzaron a expresar los miembros del Congreso de los Diputados y del Senado mediante la presentación de proposiciones no de ley ante situaciones ocurridas en otros países fueron desde el principio un producto colateral de la actividad de control y orientación política del Parlamento de la política exterior del Gobierno⁰. Estas expresiones de apoyo o condena a ciertos hechos externos en los que no se veían afectados los intereses nacionales fueron una derivación secundaria; un subproducto ocasional de dicha actividad de control y dirección política. La práctica ordinaria del poder legislativo de orientar al poder ejecutivo en materia de política exterior por intermedio de mociones y proposiciones no de ley empezó a tener un añadido en algunas ocasiones: una expresión político-institucional de respaldo o reprobación de los parlamentarios a eventos muy específicos que tenían lugar fuera del territorio nacional con la cual se instaba al Gobierno a llevar adelante una determinada acción al respecto.

El apoyo o la condena por los miembros de las Cortes Generales de ciertas realidades presentes en otros lugares del mundo se convirtieron en el justificante de algunas mociones y proposiciones no de ley del Congreso y del Senado en materia de política exterior desde la I Legislatura. Ello muy pronto marcó una distinción entre aquellas iniciativas no legislativas que presentaban los diputados o los senadores sobre asuntos exteriores los cuales tenían implicaciones directas para la nación⁰ y aquellas mociones presentadas sobre determinadas situaciones ocurridas también en el extranjero pero cuyos efectos inmediatos estaban circunscritos prácticamente al territorio donde éstas se producían⁰. Aunque ambos tipos de iniciativas tenían (que tener siempre) como destinatario inicial al Gobierno, las segundas iban un paso más allá. Éstas enviaban un mensaje formal de las Cámaras a través del órgano del Estado con representación internacional a los principales involucrados en tales situaciones externas a España y a sus intereses particulares.

La principal característica de las mociones o proposiciones no de ley de solidaridad internacional que comenzaron a proliferar durante las primeras Legislaturas estuvo en su contenido. Desde su aparición, en la Transición, esta clase de iniciativas han girado en torno a un determinado acontecimiento político, económico o social que tiene su epicentro en un país en específico, pero cuya situación particular se convierte en una «cuestión internacional» a partir de la valoración e importancia que logra alcanzar para el resto de los Estados. En

O Véase al respecto la “Moción sobre la consolidación de la democracia en Iberoamérica”, presentada por la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado en la II Legislatura. En dicha moción: “El Senado manifiesta su apoyo al Gobierno por su actitud de colaboración en el programa de la Secretaría General de Naciones Unidas para la constitución urgente de un fondo puente de emergencia, creado por los Bancos Centrales, que permita resolver perentorias urgencia en Bolivia. Así como la concensión de medidas financieras de largo plazo, apoyadas por el país entero, con el beneficio de consolidar la democracia boliviana...”, SENADO: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 221, Serie I, 30 de enero de 1986, pág. 8746.

O CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Situación de los desaparecidos en Chile entre los que se encuentran algunos españoles; solicitud para que el Gobierno se dirija a las Naciones Unidas para que a través de sus órganos competentes se inste el cumplimiento de la resolución en esta materia”, *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 107, 12 de junio de 1978, pág. 2341; CORTES GENERALES: “Proposición no de Ley solicitando la condena a la declaración del Comité de Liberación de la Organización para la Unidad Africana (OUA), sobre descolonización de las Islas Canarias”, *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 8 23 de febrero de 1978, pág. 362.

O CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Proposición no de ley relativa al Plebiscito Constitucional Uruguayo”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 534-II, Serie D, 26 de diciembre de 1980, pág. 1358; CORTES GENERALES: “Moción de los Portavoces de todos los Grupos Parlamentarios solicitando sea conmutada la pena de muerte decretada por un tribunal militar al líder socialista de Corea del Sur, Kim Dae Jung”, *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 74, 25 de septiembre de 1980, pág. 3661.

muchas de las primeras expresiones de solidaridad internacional manifestadas por el Congreso y el Senado dicha valoración venía construida desde fuera por otras organizaciones del sistema internacional⁰. Las Cortes Generales lo que hacían era actuar como un caja de resonancia que reproducía una posición política ya tomada por otras instituciones internacionales de la cual el Estado español formaba parte o aspiraba serlo. El Parlamento lo que recogía era una opinión institucional formulada por otros y se hacía eco de la misma mediante proposiciones no de ley que dirigía al Gobierno.

Los legisladores españoles reinventaron las proposiciones no de ley como una forma institucional para participar en el plano internacional desde en el interior de las Cortes Generales usando inicialmente las resoluciones (no vinculantes) emitidas, en su mayoría, por organizaciones internacionales y supranacionales de composición parlamentaria, como el Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Parlamento Europeo. El contenido que tenían algunas de las proposiciones no de ley de solidaridad internacional que emitían las Cortes Generales había sido producido originalmente por aquellas organizaciones⁰. Esta situación, sin embargo, no puede ser considerada como un indicador de baja capacidad institucional del Parlamento durante los primeros años de la democracia para producir sus propias expresiones de solidaridad internacional. Este tipo de resoluciones, que optamos por llamar *resoluciones derivadas*, se sigue emitiendo hoy en día. Podría decirse, más bien que, en aquel entonces, las resoluciones de solidaridad hechas por ciertas organizaciones internacionales fue una ventaja inicial con la que contaron los parlamentarios en virtud de los vínculos que existen entre las diferentes instituciones de los distintos tipos de parlamentarismo internacional.

El análisis que hemos hecho en esta investigación de las diversas formas institucionales de participación internacional de los parlamentarios ha implicado, para mayor comprensión del fenómeno, la necesidad de examinar estas formas por separado; sin observar en profundidad los vínculos que lógicamente existen entre ellas en instituciones de un mismo nivel (internacional) o de dos niveles (internacional-nacional) a través de los *inputs* que éstas producen. Esto ha respondido a que no es objeto de este estudio la valoración de los productos y del rendimiento de dicha participación, sino su origen y estructuración. Pero en el caso específico del parlamentarismo internacional de solidaridad, la naturaleza ontológica del mismo obliga a considerar, aunque no su rendimiento, sí sus productos concretos, los cuales vendrían a ser las proposiciones no de ley y las declaraciones institucionales que han emitido el Congreso y el Senado. Es cierto que éstas representan formalmente un modo de participación internacional de los legisladores. No obstante, la base y estructura de dicha participación ya existía tradicionalmente en dichos órganos legislativos; sólo que ha sido reconducida, algunas veces, para desarrollar una actividad de perfil internacional que tiene como particularidad la expresión de muestras de solidaridad.

Las mociones o proposiciones no de ley son un instrumento innato de participación de los parlamentarios en un sinfín actividades dentro de un órgano legislativo. Ello significa, como lo ha expuesto la doctrina, que tal instrumento de participación legislativa no es exclusivo de

⁰ Véase al respecto, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Proposición no de ley sobre el problema de los refugiados de Indochina”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 113-II, Serie D, 16 de noviembre de 1979, pág. 268.

⁰ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Proposición no ley relativa a la Recomendación 829 aprobada por la Asamblea del Consejo de Europa”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 148-II, Serie D, 16 de noviembre de 1979, pág. 358; CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Proposición no de ley sobre las penas de muerte solicitadas contra dirigentes políticos turcos”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 860-I, Serie D, 14 de abril de 1982, pág. 2195. Esta última iniciativa reproducía íntegramente una resolución adoptada por el Parlamento Europeo en enero de 1982 sobre la situación política en Turquía.

una función parlamentaria en particular ni mucho menos está diseñado para que las Cámaras aborden solamente una política sectorial del Estado. Esta condición multifuncional de las proposiciones no de ley, de la que habíamos hablado en el capítulo 13, fue lo que posibilitó el impulso de expresiones de solidaridad internacional por parte del Parlamento español. El empleo natural de dicho instrumento en la labor de control y orientación política del Congreso y el Senado sobre la política exterior del Gobierno fue la fuente de origen del parlamentarismo internacional de solidaridad de las Cortes Generales. Las condiciones institucionales para su desarrollo habían sido instaladas cuando el órgano legislativo comenzó a responder a una auténtica actividad de *checks and balances* del sistema político tras su renovación democrática.

El impulso del parlamentarismo internacional de solidaridad en las Cortes Generales no necesitó nunca de la configuración previa de algún diseño institucional específico. Se valió del existente; del que servía a otras labores habituales del órgano legislativo. Para generar muestras de apoyo o condena hacia algunas situaciones que se presentaban en otros lugares del mundo, los diputados y senadores no tuvieron que crear ninguna estructura o desarrollar una nueva praxis parlamentaria. Éstas ya existían dentro de la institución; sólo tuvieron que reorientarlas en esa dirección (internacional). A diferencia de las actividades del parlamentarismo internacional de asamblea o de fraternidad, cuyo desarrollo implicó, como se abordó en la segunda y tercera parte de esta investigación, la creación por parte del Congreso y del Senado de un conjunto de estructuras formales, la promoción de expresiones de solidaridad internacional de las Cámaras no representó mayor innovación institucional. Sólo significó la aparición de ciertas resoluciones no legislativas con un contenido distinto.

La producción de estas resoluciones, cuyo contenido ha sido principalmente una manifestación de condena o de apoyo hacia ciertos sucesos ocurridos en otros países, necesitó, sin embargo, contar con otra clase de condiciones institucionales; externas, incluso, al propio órgano legislativo. Este tipo de iniciativas parlamentarias necesitó contar con el poder ejecutivo para poder tener viabilidad. Aunque fuera sólo como intermediario, como mensajero de la opinión generada por el Parlamento, el Gobierno era el que (primero) debía recibir dicha opinión. De lo contrario, ésta no habría pasado de ser únicamente una declaración política, hecha por un conjunto de legisladores pertenecientes a distintos partidos políticos. El carácter formal y oficial que desde un comienzo han tenido las muestras de solidaridad de los miembros de las Cortes Generales frente a determinadas situaciones internacionales ha sido posible porque dichas muestras han logrado ser admitidas por los órganos directivos de las Cámaras a partir de ser catalogadas, o mejor dicho, calificadas, por éstos como mociones externas dirigidas al Gobierno.

14.2.2 La formalidad de las proposiciones no de ley de solidaridad internacional

Las expresiones de solidaridad internacional que empezaron a producir las Cortes Generales desde los primeros años de la democracia han sido actividades cuyo desarrollo ha estado formalizado por el trámite reglamentario que sigue una proposición no de ley. Sin este instrumento parlamentario, los miembros electos tanto del Congreso como del Senado no habrían podido nunca de manera formal y oficial fijar una posición sobre un determinado suceso que tuviese lugar en otro Estado. Aunque, como se verá en el capítulo 15, la otra alternativa a la que éstos han podido recurrir ha sido la figura de la declaración institucional, ésta también, en la mayoría de las ocasiones, ha sido el resultado de un proceso (de decisión) bastante formal. En ambos casos, tales restricciones, lo que muestran, en realidad, es que los parlamentarios reinventaron el uso de la proposición no de ley como instrumento para

participar en el ámbito internacional dentro de los límites formales de este instrumento. No importa que el mismo acabara, a veces, dando paso a una declaración institucional.

La promoción dentro del Congreso de los Diputados o del Senado de cualquier expresión de solidaridad internacional implicó desde un comienzo en ambas Cámaras la presentación de dicha iniciativa por los parlamentarios ante el órgano directivo encargado –según los respectivos Reglamentos- de recibir y calificar las propuestas (legislativas o no legislativas) que éstos hicieran. Es decir, las Mesas del Congreso y del Senado han sido siempre las receptoras de los planteamientos –por escrito- de condena o apoyo que han realizado los diputados y senadores a una situación ocurrida en otro país y sobre la cual ellos consideran importante que la institución se pronuncie de manera oficial. Han sido, por tanto, los diversos Grupos Parlamentarios, conformados al inicio de cada legislatura, los que se han encargado de presentar tales iniciativas y las respectivas Mesas las encargadas de recibirlas. Ésta ha sido la única forma que han tenido los diputados y senadores para buscar que el órgano del cual son miembros emita una resolución a favor o contra sobre determinado suceso internacional.

El papel de los Grupos Parlamentarios ha sido clave en el impulso del parlamentarismo internacional de solidaridad de las Cortes Generales. Ello significa que las iniciativas parlamentarias de apoyo o condena sobre ciertos sucesos internacionales presentadas a través de proposiciones no de ley han tenido, por lo general, un origen unipartidista. Han sido cada uno de los distintos partidos políticos con representación en el Congreso y el Senado los que, mediante sus respectivos Grupos Parlamentarios, han promovido que determinadas circunstancias políticas, económicas o sociales que se presentan en otros países se conviertan en asuntos de importancia como para formar parte de la agenda de debate de las Cámaras. En comparación con otros espacios institucionales interpartidistas, creados por el Parlamento español para la participación internacional de sus miembros (v.g. los grupos de amistad o las delegaciones permanentes destinadas a las asambleas parlamentarias internacionales) la mayoría de las iniciativas de los parlamentarios a favor o en contra de situaciones concretas que tienen lugar en otros Estados han sido promovidas por un partido político en específico a través de su correspondiente grupo parlamentario.

Los partidos políticos que más han promovido proposiciones no de ley de dimensión internacional en el Congreso y en el Senado han sido por lo general los partidos de izquierda como el PSOE, el PCE e IU⁰. Ello, sin embargo, no significa que otros partidos de centro derecha y nacionalistas como el PP y CiU, respectivamente, no hayan tenido una participación importante en la promoción del parlamentarismo internacional de solidaridad de las Cortes Generales. Estos últimos partidos, dan la impresión de haber sido, al contrario de los de izquierda, más proclives a presentar iniciativas de solidaridad internacional cuando se encontraban en el gobierno y no en la oposición. Mientras los partidos de izquierda han sido más prolíficos en la presentación de proposiciones no de ley, muchas de las cuales han acabado caducando o siendo retiradas⁰, especialmente en aquellas legislaturas donde dichos partidos han estado en la oposición, los partidos de derecha y nacionalistas han tendido a

⁰ Desde la primera legislatura, donde los partidos de izquierda (PSOE y PCE) promovieron dieciséis de las veintidós proposiciones no de ley sobre cuestiones internacionales, el mayor número de tales iniciativas han provenido tradicionalmente de los partidos políticos de este signo. Al respecto, puede consultarse: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria-Informe sobre la actividad desarrollada por la Cámara durante la primera legislatura (marzo de 1979-agosto de 1982)*, Secretaría General, Madrid, 1983, págs. 605 y ss. Se trata de una tendencia que se consolidó en las sucesivas legislaturas, al punto que sólo en la octava legislatura el número de proposiciones no de ley de dimensión internacional presentadas ante el Pleno por los partidos de izquierda (PSOE, IU y Esquerra Republicana) fue de veinticinco frente a las once promovidas por el PP, CiU y el Grupo Mixto. Véase, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VIII Legislatura 2004-2008*, Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2011, págs. 996 y ss.

promover proposiciones no de ley de solidaridad internacional cuando cuentan con mayoría parlamentaria o con el apoyo del partido que la ostenta.

Las razones de los parlamentarios para tratar de introducir en la agenda parlamentaria la producción de una manifestación formal de apoyo o condena del órgano legislativo hacia una situación que tiene lugar en otro país pueden ser muchas; algunas, inclusive, inducidas desde fuera por agentes no estatales⁰. Pero con independencia de los factores políticos que pueden intervenir en que una circunstancia externa y particular de otro Estado se convierta en una cuestión de interés para algunos miembros de las Cortes Generales, el hecho es que cualquier opinión que éstas lleguen hacer o no sobre tal cuestión internacional tiene como punto de partida una propuesta al respecto, presentada por un Grupo Parlamentario. Estas iniciativas se han caracterizado por ser siempre mociones sustantivas, independientes, no vinculadas a ningún debate previo de las Cámaras. Aunque en ciertos casos, la presentación de las proposiciones no de ley de solidaridad internacional ha sido el resultado de otras actividades internacionales (de investigación), producto del envío de algunas misiones de legisladores a otros países⁰, dichas propuestas se han caracterizado por ser previas a cualquier acción exterior de los órganos del Estado con representación internacional en torno a los hechos externos sobre las que éstas versan.

Las proposiciones no de ley de solidaridad internacional presentadas en el Congreso y el Senado durante las primeras nueve legislaturas se han fundamentado en el hecho externo en sí; sobre el que el Grupo Parlamentario proponente ha planteado una opinión. Dichas iniciativas parlamentarias pocas veces han tenido su origen en una valoración por los legisladores de las acciones que en materia de política exterior está desarrollando el poder ejecutivo para ese momento. Éstas, más bien, se han diferenciado de la actividad de control de las Cámaras en este ámbito a partir de centrar el contenido de las iniciativas de solidaridad en la situación externa como tal y así exponer una apreciación sobre la misma. Se podría decir, de todos modos, que esto último es, precisamente, de lo que se ocupa el órgano legislativo cuando ejerce su labor de orientación política: llamar la atención del Gobierno sobre un

⁰ En comparación con las agrupaciones ubicadas a la derecha del espectro ideológico, los partidos de izquierda parecen mostrar un comportamiento más indiscriminado en la presentación de proposiciones no de ley sobre cuestiones internacionales sin asegurarse el respaldo necesario de otros grupos políticos para que las propuestas presentadas logren finalmente ser aprobadas. Ello podría tener su explicación en el efecto “propagandístico” de la iniciativa en sí, tal como señalaron los profesores Jordi Solé y Miguel Aparicio hace ya más de treinta años: “...una proposición no de ley o una moción son iniciativas tendentes a que el Congreso o el Senado expresen una determinada voluntad mayoritaria en torno a una cuestión concreta. La iniciativa puede no prosperar, en cuyo caso se reduce a un acto político, básicamente propagandístico, del proponente.”, SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, M.A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 230.

⁰ La atención que, por ejemplo, en las primeras legislaturas, comenzó a prestársele dentro del Congreso de los Diputados al tema del reconocimiento de Israel como un Estado soberano se debió en gran parte, tal como lo ha señalado recientemente Guy Setton en su libro sobre las relaciones hispano-israelitas, a la creación en 1979 de la denominada Asociación de Amistad España-Israel. En la fundación de dicha asociación participaron varios miembros de la Cámara Baja. Véase al respecto, SETTON, Guy: *Spanish-Israeli Relations, 1956-1992: Ghosts of the Past and Contemporary Challenges in the Middle East*, Sussex Academic Press, Chicago, 2016, pág. 107 y ss. Sobre el apoyo público de algunos diputados españoles al reconocimiento del Estado de Israel, puede consultarse también: DORREGO, Juan Fernando: “El gobierno israelí quiere establecer relaciones diplomáticas con España”, en Diario *ABC*, edición del 5 de enero de 1980, pág. 10; BEDOYA, Juan: “Camuñas, partidario del reconocimiento sin condiciones del Estado de Israel”, en Diario *El País*, edición del 14 de agosto de 1980, pág. 5. En torno a algunas iniciativas de control parlamentario donde quedaba patente una condena o apoyo al Estado de Israel en los inicios de la democracia, véase: GRUPO PARLAMENTARIO COMUNISTA: “Proposición no de ley relativa a la solicitud de un debate general sobre la política exterior en el Pleno del Congreso”, en CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 425-I, 9 de junio de 1980, pág. 1047; GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR: “Proposición no de ley relativa al establecimiento de relaciones diplomáticas plenas con el Estado de Israel”, en CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 55, Serie D, 18 de octubre de 1984, pág. 3341.

determinado asunto. La cuestión es que, en este caso, lo hace sobre uno que no tiene implicaciones directas para la nación.

El hecho de que en el Congreso y en el Senado se comenzaran a plantear desde los mismos inicios de la democracia iniciativas parlamentarias no legislativas sobre contenidos que transcendían las cuestiones propias del país fue toda una novedad para un Parlamento que apenas nacía de las urnas. Con tan poco tiempo de existencia, ya el órgano legislativo había empezado a mostrar su interés por algunas cuestiones que sucedían en otros lugares del mundo. Sin embargo, tales proposiciones no de ley, para que pudieran realmente salir adelante, tuvieron que involucrar desde el principio al Gobierno. Aunque estaban basadas en cuestiones que no tenían una incidencia real sobre los intereses del país en el extranjero, éstas siempre tuvieron que ser vinculadas con una posible actuación del poder ejecutivo. Pero no sólo porque éste fuera el responsable de la política exterior, sino porque era la única forma de que dichas iniciativas no legislativas pudieran tener viabilidad jurídica como mociones.

Para que pudieran ser admitidas por las respectivas Mesas del Congreso y del Senado, las iniciativas de proposiciones no de ley planteadas por los distintos Grupos Parlamentarios sobre situaciones ocurridas en otros países han tenido que estar dirigidas al Gobierno en cuanto principal sujeto encargado de recibir cualquier pronunciamiento del Parlamento. Por ello, un rasgo que comparten las distintas proposiciones no de ley de solidaridad internacional con el resto de estas iniciativas en cualquier otra área de política sectorial del Estado es que dentro de su contenido se termina instando al poder ejecutivo a que actúe en consecuencia. Sin embargo, las Cortes Generales cuando dan su opinión sobre ciertas situaciones internacionales, más que realizar una actividad de orientación política al Gobierno como tal, lo que están haciendo es una mera solicitud a este último de una tarea que no puede hacer el órgano legislativo por sí solo. En este sentido, es muy común encontrar en muchas proposiciones de apoyo o condena de las Cámaras sobre ciertos sucesos internacionales en las que se le pide al Gobierno que adopte la misma posición del Parlamento y la transmita a través de los canales diplomáticos correspondientes a los afectados por dichos sucesos. Por lo demás, lo único que ha variado en el desarrollo de tales resoluciones ha estado en su completa separación de aquellas cuyos contenidos expresan una defensa de los intereses de España en el exterior. Ésta ha sido su trayectoria de evolución.

14.3 LA EVOLUCIÓN DE LAS EXPRESIONES DE SOLIDARIDAD INTERNACIONAL DEL PARLAMENTO ESPAÑOL A TRAVÉS DE LAS PROPOSICIONES NO DE LEY

Las primeras muestras de solidaridad internacional de las Cortes Generales no eran en su mayoría una actividad original del órgano legislativo. Procedían de fuentes parlamentarias

0 Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Informe de la Delegación del Congreso de los Diputados sobre su viaje a la república de El Salvador en septiembre de 1991 para informar sobre la vista pública del caso de los jesuitas españoles asesinados en la Universidad Centroamericana (UCA) el 16 de noviembre de 1989*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1992. Dicho informe señala que: “En la madrugada del día 16 de noviembre de 1989, fueron asesinados seis sacerdotes jesuitas, cinco de los cuales eran españoles, así como una empleada y su hija en la Universidad Centroamericana ‘José Simeón Cañas’ de San Salvador. Con ocasión del primer aniversario del asesinato, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó –haciendo patente de este modo la grave preocupación de todos los grupos políticos de la Cámara no solamente por las muertes de ocho personas, sino también por la prolongada situación de violencia que vive la República de El Salvador– enviar una delegación parlamentaria integrada por un representante de cada uno de los grupos parlamentarios a El Salvador, a fin de informarse sobre el esclarecimiento de los asesinatos así como de la situación política de esa República. La visita de la delegación parlamentaria –que contribuyó a respaldar el desarrollo político hacia la democracia, el respeto de los derechos humanos y la paz en este país de Centroamérica– se desarrolló entre los días 13 a 17 de noviembre de 1990...”, pág. 9. En el informe también se destaca que, tras este primer viaje: “La Mesa del Congreso de los Diputados en su reunión del día 7 de mayo de 1991 acordó autorizar el envío a El Salvador de una delegación integrada por cuatro diputados pertenecientes a los cuatro mayoritarios de la Cámara, al objeto de proseguir los trabajos realizados por la delegación que con anterioridad visitó aquel país.”, pág. 10.

externas o de otros asuntos que eran objeto de la labor de control de las Cámaras⁰. Por un lado, como se había mencionado antes, las manifestaciones a favor o en contra que realizaban los diputados y senadores de determinados sucesos que tenían lugar fuera del país respondían a pronunciamientos hechos por otras instancias internacionales⁰, algunas compuestas por legisladores⁰. Por otro lado, había una fuerte conexión entre algunas expresiones de apoyo o condena que formulaban los Grupos Parlamentarios mediante proposiciones no de ley sobre ciertas situaciones que ocurrían en otros países y determinados temas abordados por el órgano legislativo que sí eran o terminaron siendo materia de política exterior al verse afectados intereses nacionales⁰. Al margen de la histórica «cuestión marroquí» que ha supuesto el caso del Sahara Occidental por el pasado colonial de España en dichos territorios⁰, el ejemplo más evidente de ello fue la situación en Centroamérica en la década de 1980, donde la guerra civil tuvo entre sus víctimas a varios ciudadanos españoles⁰.

El conflicto armado que vivieron Nicaragua y El Salvador en la penúltima década del siglo XX comenzó siendo para las Cortes Generales una situación –trágica– externa, motivo

0 CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Proposición no de ley [sobre un] Cementerio atómico del Atlántico”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 764-I, Serie D, 21 de octubre de 1981, pág. 1951; SENADO: “Moción presentada por la Comisión de Asuntos Exteriores al Pleno del Senado en el marco de la Campaña Pública Europea sobre la interdependencia y la solidaridad Norte-Sur”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 181, Serie I, 9 de mayo de 1988, pág. 7594.

0 CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Proposición no de ley sobre propuesta de paz para Centroamérica”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 884-I, Serie D, 30 de abril de 1982, pág. 2261.

0 Dependiendo del acuerdo alcanzado por los respectivos grupos parlamentarios ciertas resoluciones que habían sido originalmente realizadas por algunas organizaciones internacionales han sido acogidas por el Congreso o por el Senado mediante una moción o, incluso, han llegado a ser convertidas por las Cámaras en declaraciones institucionales. Este es el caso, por ejemplo, de la “Declaración institucional sobre el conflicto del Golfo Pérsico”, aprobada por el Senado en 1987. Dicha declaración institucional fue expresión de respaldo por parte de la Cámara Alta a: “...la resolución sobre la contribución de los Parlamentos en la consecución de una paz justa y global entre Irán e Irak y a la seguridad de la navegación en el Golfo basada en el cumplimiento de la resolución 598/1987, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobada por la Unión Interparlamentaria en su LXXVIII Asamblea.”, CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 50, 29 de octubre de 1987, pág. 1955.

0 CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Proposición no Ley sobre derechos humanos y relaciones de España con Guinea Ecuatorial”, *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 130, 20 de junio de 1978, pág. 2834; “Proposición no de ley sobre problemas de los emigrantes españoles en Uruguay, Argentina y Brasil”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 887-II, 22 de mayo de 1982. El texto de dicha proposición no de ley en particular comienza señalando: “El Congreso de los Diputados agradece a cuantos españoles tuvieron contacto con la Delegación Parlamentaria de la Comisión de Emigración que visitó entre los días 4 y 17 de marzo de 1981, Uruguay, Argentina y Brasil”, pág. 1746.

0 En la misma época de la transición a la democracia, ya el tema del Sáhara Occidental se convirtió en objeto de algunos pronunciamientos de las Cortes Constituyentes, como por ejemplo, la “Moción aprobada por el Pleno de la Cámara proponiendo la no formalización por el Gobierno de acuerdos internacionales que atenten contra el derechos de autodeterminación de la población originaria del Sáhara Occidental”, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 69, 14 de marzo de 1978, pág. 1255. Este ha sido un asunto recurrente en todas las legislaturas, motivo de una gran cantidad de proposiciones no de ley. Véase en entre otros ejemplos: SENADO: “Moción por la que se insta a la Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con las graves violaciones de los derechos humanos que se han producido en el Sáhara Occidental”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 554, Serie I, 29 de noviembre de 2010, pág. 14.

0 Véase la “Declaración de condena con motivo del asalto de la embajada de España en la República de Guatemala”, CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 40, 5 de febrero de 1980, pág. 1733. También puede consultarse: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Proposición no de ley relativa a la situación del proceso judicial a los responsables del asesinato de los jesuitas españoles en San Salvador”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 181, 27 de abril de 1991, pág. 1.

de varias expresiones de rechazo a través de proposiciones no de ley⁰. Pero al mismo tiempo este suceso internacional nunca estuvo desvinculado del todo de ciertos intereses de España en esos países. Éste acabó convirtiéndose después en un asunto de política exterior en el Parlamento por las consecuencias que llegó a tener para la nación⁰. A diferencia de otros sucesos ocurridos también en América Latina por aquel entonces y sobre los que igualmente se pronunciaron las Cámaras, como fue el caso de la Guerra de las Malvinas, no todas las iniciativas de solidaridad internacional que se producían en el Congreso y el Senado eran ajenas a los intereses nacionales. Muchas de ellas seguían teniendo un perfil más de actividad de orientación política al Gobierno en materia de política exterior que de actividad internacional del órgano legislativo.

Las proposiciones no de ley producidas por las Cortes Generales sobre situaciones ocurridas en otros países para que llegaran a convertirse en una práctica institucionalizada para el desarrollo de una actividad internacional del Parlamento, de carácter unidireccional, basada en expresar una posición de solidaridad de sus miembros, tuvieron primero que separarse de cualquier vinculación o connotación con los intereses nacionales en el extranjero. Tuvieron que empezar a distinguirse de otros actos sin valor de ley en materia de política exterior. En este apartado se describen las características de dicha separación basada principalmente en los contenidos que de modo muy particular presentan las iniciativas no legislativas con las que los diputados o los senadores han buscado manifestar un mensaje de respaldo o de censura hacia ciertos acontecimientos ocurridos en otros lugares del mundo. La existencia de muestras claras de un parlamentarismo internacional solidaridad en muchas de las proposiciones no de ley y mociones formuladas en el seno del Congreso y del Senado ha respondido a un proceso evolutivo donde lo más importante ha sido el papel activo asumido por el órgano legislativo español en la valoración de ciertas realidades internacionales, que aunque interdependientes en términos globales, no afectan directamente al país (de forma inmediata).

El apoyo o la condena que desde las primeras legislaturas comenzaron a manifestar el Congreso y el Senado hacia ciertos hechos internacionales mediante la aprobación de mociones no surgieron de manera espontánea. No eran expresiones autónomas de una nueva actividad de un Parlamento, recién instaurado por la vía de elecciones libres. El origen de estos pronunciamientos estaba ligado fundamentalmente a otras actividades de las Cámaras, algunas, incluso de carácter internacional. Tanto la labor de control y orientación política de las Cámaras como los vínculos de éstas con ciertas instituciones parlamentarias internacionales y supranacionales eran la fuente primaria de las manifestaciones iniciales de solidaridad internacional de las Cortes. Ello continúa siendo así en la actualidad, aunque de una manera menos subordinada y determinista de lo que fue en un principio. Lo que permitió reducir dicha dependencia y ha hecho que hoy en día las proposiciones no de ley sobre sucesos acaecidos en otros países comparezcan como una actividad de perfil internacional del órgano legislativo fue el papel activo que fueron asumiendo progresivamente los Grupos Parlamentarios en la presentación de iniciativas parlamentarias para respaldar o reprobar

⁰ CORTES GENERALES: "Moción de la Comisión de Asuntos Exteriores en la que se pide a la Organización de Estados Americanos que haga valer toda su autoridad con objeto de que se restaure la paz civil y se haga posible la expresión libremente manifestada de la voluntad del pueblo de Nicaragua", *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 8, 19 de junio de 1979, pág. 239.

⁰ En 1983 se llegó incluso a constituir en el Senado una Comisión Especial de Investigación sobre la Desaparición de Súbditos Españoles en Países de América. SENADO: *Memoria de la II Legislatura del Senado (1982-1986)*, Secretaría General del Senado, Madrid, 1987, pág. 174.

algún hecho suscitado en el extranjero como una labor adicional y complementaria dentro sus quehaceres habituales dentro de las Cámaras.

La reanudación de las correspondientes funciones del órgano legislativo español, tras su elección democrática en 1977, no sólo supuso, en el caso de la función de control y orientación política, la puesta en marcha de los tradicionales mecanismos parlamentarios (v.g. mociones, interpelaciones, preguntas orales, comisiones de investigación) para realizar dicha labor. Otras iniciativas parlamentarias, adicionales, fueron apareciendo de la mano de las proposiciones no de ley y de las mociones. Ello sucedió cuando dichos actos sin valor de ley comenzaron a diferenciarse, por su contenido, de las acostumbradas peticiones de las Cámaras al Gobierno para que éste último tomara alguna decisión sobre un determinado asunto de interés nacional dentro o fuera del país. Las solicitudes dirigidas al poder ejecutivo que, en forma de mociones, empezaron a formular los distintos Grupos Parlamentarios en el Congreso y en el Senado sobre cuestiones ajenas a la realidad interna de España marcaron desde el principio una diferencia con respecto a otras demandas y orientaciones del Parlamento, especialmente, en materia de política exterior.

Lo distintivo de las proposiciones no de ley sobre cuestiones externas a la realidad española que se plantean y aprueban en las Cortes Generales ha residido en dos elementos muy puntuales, uno inmanente y otro derivado, de dichos actos sin valor de ley. El primer elemento que tiene ver con la ausencia de un espacio legal de representación política del órgano legislativo sobre los eventos en el extranjero que son objeto de proposiciones no de ley. Este es un rasgo estructural dentro del contenido de tales iniciativas. El segundo elemento tiene ver que con la falta de conversión de las proposiciones no de ley que hace el Parlamento sobre ciertas situaciones internacionales en acciones de política exterior del Gobierno. Este es un rasgo estructural de la trayectoria final de estas iniciativas no legislativas de las Cámaras. Estos dos rasgos de las proposiciones no de ley sobre hechos ocurridos fuera del país han marcado desde entonces la diferencia frente a aquellas, en torno a cuestiones nacionales. El pronunciado carácter de los mismos es lo que ha permitido dicha separación.

El primer elemento comenzó a institucionalizarse cuando empezó a convertirse en un rasgo común que algunas de las proposiciones no de ley y mociones en el Congreso y en el Senado hacían referencia a situaciones cuyos escenarios de desarrollo y sujetos involucrados se encontraban fuera del espacio de representación política tanto del órgano legislativo como del resto de poderes del Estado. Dichas propuestas y resoluciones se encontraban fuera del espacio soberano de éste último. Ello era completamente diferente a otras proposiciones no de ley que los Grupos Parlamentarios presentaban en las Cámaras sobre ciertos sucesos que ocurrían en otros países, pero en los que estaba involucrado algún connacional español. Estas últimas iniciativas se fundamentaban, lógicamente, en el legal y legítimo derecho de representación del Estado sobre sus ciudadanos con independencia de donde éstos se encontraran. En cambio, las proposiciones no ley sobre eventos ajenos al país tuvieron que apelar desde un comienzo a otro tipo de argumentaciones políticas más generales, como la defensa de la democracia y los derechos humanos, y en algunos casos, incluso, a razones de tipo histórico y cultural, vinculadas a un pasado colonial.

La evidente separación entre proposiciones no de ley en materia de política exterior y resoluciones no de ley de dimensión internacional a la que condujo la creciente presentación por parte de los distintos partidos políticos en el Parlamento de iniciativas no legislativas sobre cuestiones ajenas a la realidad nacional es, sin embargo, un hecho que podría ser relativizado y hasta cuestionado si se considera que tal interpretación del fenómeno descansa sobre cierta visión reduccionista en torno a lo que representa la política exterior de un Estado. No desconocemos que la política exterior de los Estados desde hace ya cierto tiempo ha

dejado de estar limitada únicamente a garantizar los intereses nacionales en el extranjero mediante relaciones pacíficas entre los países en el marco del derecho internacional. Pero es que la única forma de que las proposiciones no de ley que emite el órgano legislativo de una nación en torno a acontecimientos externos a su espacio natural de representación política logren convertirse en materia de política exterior del Estado es que éstas sean asumidas, incluidas en su agenda de políticas, por los órganos encargados de la representación de éste en el plano internacional. De no ser así, los pronunciamientos de las Cámaras no pasarían de ser (buenas) intenciones.

Las iniciativas de proposiciones no de ley que, desde los inicios de la democracia, comenzaron a plantear los respectivos Grupos Parlamentarios del Congreso y del Senado sobre algunas situaciones que se presentaban en otros lugares del mundo tuvieron siempre la intención explícita de que el Gobierno prestara su atención a estas situaciones externas. Que éste las incluyera dentro de su agenda; que las convirtiera en materia de política exterior. Las Cortes Generales, desde su posición como órgano legislativo de la nación, no podían hacerlo. Era, por tanto, una actividad de orientación política, pero no sobre la defensa de la soberanía del país y de los intereses nacionales en el exterior. Estaba dirigida a otros intereses, a unos más generales, pero en todo caso, en referencia a terceros. Ello hizo que dicha actividad de orientación política tuviera desde un comienzo la particularidad de consistir en solicitudes que no sólo iban destinadas al Gobierno, sino también, algunas veces de forma implícita, a los afectados y responsables de las situaciones internacionales que eran objeto de esta labor sin valor de ley de las Cámaras.

El objetivo principal de las proposiciones no de ley sobre cuestiones internacionales que comenzaron a proliferar en las primeras legislaturas no era, sin embargo, diferente del resto de iniciativas de dirección política de las Cámaras: instar al Gobierno a tomar en cuenta las recomendaciones que hechas por el órgano legislativo sobre una determinada cuestión, considerada por éste último de importancia. Posiblemente por ello tal clase de proposiciones no de ley pasaron bastante desapercibidas dentro de la literatura sobre el tema. Ni siquiera la producción regular por parte de las Cortes Generales en las siguientes legislaturas de las proposiciones no de ley de dimensión internacional fue un factor que sirvió para darle visibilidad a esta actividad del Parlamento. Como ya se ha mencionado antes, lo único que ha sacado del anonimato a este tipo de iniciativas ha sido más bien la consideración reciente de éstas como una labor diplomática del Congreso y del Senado por la corriente actual de pensamiento que ha transferido el concepto clásico de diplomacia parlamentaria al ámbito de los órganos legislativos. De no ser por este reconocimiento, seguirían siendo indivisibles.

Pero las proposiciones no de ley formuladas en el Congreso de los Diputados y en el Senado sobre cuestiones que van más allá de la esfera nacional o de los intereses de España en el exterior tienen, en realidad, un perfil diferente y hasta más modesto con respecto al carácter extraordinario que se le ha pretendido atribuir al intentar calificarlas como expresión de una nueva función diplomática de las Cortes Generales. Las propias características que presentan estas iniciativas indican que han sido y siguen siendo parte de la labor de orientación política de las Cámaras. Sin embargo, que los asuntos que se plantean a través de dichos actos sin valor de ley, no sólo se encuentren excluidos legalmente del ámbito de representación del órgano legislativo, sino también se encuentren condicionados a su inclusión o no dentro de la agenda de políticas en materia exterior del Gobierno ha contribuido a que éstas puedan diferenciarse más aún del resto de iniciativas parlamentarias de dirección política del Congreso y del Senado y, por en ende, manifestarse como una actividad internacional del Parlamento, la cual se ha dado en el marco de dicha labor tradicional de las Cortes Generales.

El poder ejecutivo puede considerar o no cualquier planteamiento que hagan las Cámaras mediante proposiciones no de ley con independencia de que el asunto sobre el que versan dichas solicitudes del órgano legislativo tengan una dimensión nacional o internacional. Ello queda a discreción del Gobierno, ya que estos actos del Parlamento no son vinculantes para el primero. No obstante, la cuestión está en lo que sucede cuando se trata de proposiciones no de ley sobre cuestiones que ocurren en otros países y que no afectan de forma directa a los intereses nacionales en el extranjero. En el mejor de los escenarios, es decir, en el caso de que el Gobierno considere lo expresado por cualquiera de las dos Cámaras, lo que logran estas últimas es una situación donde el órgano legislativo consigue, de manera efectiva, orientar políticamente la acción del poder ejecutivo; del poder del Estado encargado de la política exterior. Ello no supone, ni teórica ni empíricamente, ninguna actividad diplomática por parte de las Cortes Generales. Ahora bien, que a esta labor de orientación política del órgano legislativo se le pretenda simbolizar, o mejor dicho, equiparar con lo que conceptual y realmente resulta ser la diplomacia ya es un mero razonamiento axiológico; basado en una visión particular de esta realidad.

La caracterización de las proposiciones no de ley de dimensión internacional como una actividad que puede limitarse únicamente a ser una labor de orientación política de las Cortes Generales, es un ejercicio, en gran medida, muy básico. De simple lógica conceptual. No hace falta realizar un completo inventario de las proposiciones no de ley sobre hechos ocurridos en otros países que han sido tomadas en cuenta por el Gobierno a lo largo de las legislaturas en estudio para demostrar el alcance de éstas como una estricta tarea de dirección política del Parlamento. Ello, más bien, es un trabajo que escapa a los objetivos de esta investigación y el cual, en cierto modo, ya ha sido realizado por la doctrina⁰. La única diferencia con respecto a los análisis existentes es que éstos no fueron elaborados con la intención de describir el carácter derivado que pueden llegar a tener también las proposiciones no de ley como actividad internacional en cuanto un subproducto de la función de orientación política de las Cámaras. Para esto hay que considerar lo que ocurre con dichos actos del órgano legislativo cuando el Gobierno no los sigue para formular su política exterior.

Las proposiciones no de ley sobre hechos internacionales, como cualquier otra solicitud no legislativa de las Cámaras, están expuestas a no ser consideradas por el Gobierno. Estas iniciativas del Parlamento pueden acabar no siendo asumidas por el poder ejecutivo como materia de política exterior. Lo interesante es que cuando esto sucede, las proposiciones no de ley sobre hechos externos al país no se agotan como actividad. Sólo terminan como labor de dirección política. En este caso, tampoco, resulta ser necesario compilar las distintas experiencias en las que Gobierno español ha optado por hacer omisión a las solicitudes del Congreso y del Senado sobre cuestiones internacionales para entender que estas peticiones se convierten únicamente en una expresión de buena voluntad, de solidaridad internacional del poder legislativo. No es que antes no lo fueran, pero al no ser incorporadas por el Gobierno en su agenda, éstas devienen exclusivamente en actos de solidaridad internacional de las Cortes Generales. Es en este momento cuando se da la completa separación de las proposiciones no de ley de dimensión internacional como una actividad distinta del resto de iniciativas no legislativas del Congreso y del Senado que son estrictamente de orientación política al Gobierno. Esto es posible porque, como hemos dicho anteriormente, hay un segundo sujeto – extranjero– dentro del contenido de las proposiciones no de ley sobre cuestiones internacionales al que también van dirigidos dichos pronunciamientos del poder legislativo.

⁰ Entre los esfuerzos más recientes, véase: RODRÍGUEZ MAGDALENO, Raúl: *La participación de las Cortes Generales en la acción exterior del Estado (1979-2011)*, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2015.

La presencia de un segundo sujeto, no representado políticamente por las Cámaras, como destinatario de las proposiciones no de ley alarga la finalidad de estos pronunciamientos como expresiones de solidaridad internacional. Aunque dichos actos sin valor legal del Parlamento no consigan tener ninguna efectividad como actividades de impulso político al Gobierno, conservan el objetivo básico de mostrar su apoyo o condena sobre determinados acontecimientos que tienen lugar fuera del país, con lo cual el Congreso o el Senado hacen patente una labor propia de naturaleza internacional. El hecho de que el Gobierno decline tomar en cuenta las peticiones y recomendaciones que le hagan las Cámaras sobre ciertos sucesos ocurridos en el extranjero no elimina la expresión de solidaridad que, en principio, hace el órgano legislativo hacia los sujetos afectados por los mismos. Allí reside la autonomía de esta actividad de perfil internacional.

La autonomía que adquieren las proposiciones no de ley sobre situaciones ajenas a la realidad del país como una actividad internacional del Parlamento está ligada a su doble finalidad: como labor parlamentaria de orientación política del poder ejecutivo y como acción de solidaridad internacional del órgano legislativo. Si la primera resulta ineficaz, la segunda, al menos, se mantiene como una actividad de las Cámaras. Pero en ningún caso puede seguir considerándose de dirección política, porque ha dejado de tener ese efecto. Ni tampoco se podría considerar como diplomacia, porque mediante tales pronunciamientos el órgano legislativo lo que hace, generalmente, es tratar de interceder por sociedades enteras, ciertos colectivos sociales o ciudadanos particulares no representados legalmente por éste al buscar enviar un mensaje a las autoridades de los respectivos Estados a los que pertenecen dichas personas. A través de la formulación de proposiciones no de ley de dimensión internacional, los miembros del Congreso o del Senado no desarrollan, ni conducen, ninguna negociación con los representantes de dichos Estados. Es por ello que tales proposiciones se dirigen, en primer lugar, al Gobierno español.

Los pronunciamientos de las Cortes Generales, por la vía de las proposiciones no de ley y mociones, sobre ciertos hechos internacionales, son, originalmente, una actividad interna del Estado. De considerarse dichos actos del órgano legislativo como diplomacia, éste la estaría ejerciendo sobre el poder ejecutivo, lo que resultaría ser, a todas luces, una labor de impulso político. Por ello intentar definir a las proposiciones no de ley de dimensión internacional como diplomacia resulta ser impreciso si el Gobierno toma en consideración tales pronunciamientos del Parlamento. Cuando los órganos del ejecutivo, con capacidad para representar al Estado en el plano internacional, toman en cuenta las peticiones que sobre una determinada cuestión ajena al país hace el poder legislativo ello sólo indica una participación de las Cámaras en el desarrollo de la política exterior del Gobierno; no en la actividad diplomática de éste. Sin embargo, cuando este último no toma en cuenta dichos actos de las Cámaras, éstos sí pueden asumirse como una actividad de perfil internacional de las mismas, cuyo contenido y alcance es la solidaridad de los miembros de la institución legislativa para con aquellos actores afectados por ciertos sucesos que ocurren fuera de la órbita nacional.

La lógica estructuración del contenido de las proposiciones no de ley sobre cuestiones internacionales para dejar sentada una opinión de respaldo o condena hacia una determinada situación que viven otras personas, no pertenecientes al Estado español, ya otorga, de antemano, a dichos actos sin valor legal una condición innata como actividad de solidaridad de las Cámaras. Las proposiciones no de ley en torno a sucesos ocurridos en otros países no se convierten en expresiones de solidaridad internacional del Parlamento por el hecho de que el Gobierno haga omisión a tales pronunciamientos del órgano legislativo. Esto último, cuando ocurre, lo que facilita es que dichas expresiones de solidaridad internacional comparezcan como una actividad separada de la labor de orientación política de las Cámaras, pero, en

cualquier caso, derivada de ésta. Aunque el Gobierno termine asumiendo como parte de su agenda en materia de política exterior las peticiones que hagan las Cortes Generales frente a ciertas situaciones ajenas a los intereses nacionales en el extranjero, dichas demandas, poseen, en su origen, un gesto de solidaridad política de los parlamentarios.

Las expresiones de solidaridad internacional de las Cámaras están presentes en las proposiciones no de ley sobre hechos sucedidos fuera el país tanto si el Gobierno adopta dichas proposiciones como si no lo hace. En el caso de que lo haga, hay que considerar dichos actos sin valor de ley del Parlamento sólo como una labor de impulso político, aunque los mismos no dejen de ser un gesto de solidaridad de alguna de las Cámaras. En el caso de que el Gobierno no preste atención a dichas proposiciones no de ley, tales muestras de solidaridad del órgano legislativo no desaparecen. Éstas pueden, incluso, trascender el ámbito estatal, mediante su difusión por otras vías distintas a las oficiales, como por ejemplo, los medios de comunicación social. Ello, en gran medida, suele depender de la resonancia política y social alcanzada por el acontecimiento internacional sobre el cual se ha pronunciado el Congreso o el Senado. En estas circunstancias, dentro del órgano legislativo se hizo muy habitual, desde los inicios de la democracia, el empleo de la figura de la declaración institucional, como veremos en el capítulo siguiente.



CAPÍTULO 15. LAS DECLARACIONES INSTITUCIONALES DE SOLIDARIDAD INTERNACIONAL DE LAS CORTES GENERALES

La producción de declaraciones institucionales por parte del Congreso de los Diputados y del Senado ha sido otras de las formas a través de la cual el Parlamento español ha dado muestras de solidaridad ante situaciones que, en su gran mayoría negativas, han ocurrido en otros países. A diferencia de las proposiciones no de ley, con una gran tradición jurídica y práctica desde los propios orígenes de las Cortes, las declaraciones institucionales fueron introducidas en el órgano legislativo a comienzos de la democracia. Estas comenzaron siendo mensajes de condolencia que enviaba alguna de las Cámaras directamente a los afectados por una situación trágica, como por ejemplo, la muerte (o asesinato) de alguna personalidad del mundo de la política, la ciencia o la religión⁰. Ni siquiera a estos mensajes se les conocían en ese entonces como declaraciones institucionales. Algunos eran sólo una actividad de relaciones públicas que realizaba el órgano legislativo tanto en el plano nacional como internacional.

El proceso de creación de las declaraciones institucionales en las Cortes Generales comenzó sin mayor uniformidad. Dependiendo de las circunstancias (inesperadas o

⁰ Entre algunas muestras de ello está el “Pésame por el fallecimiento de Karl Czernetz, Presidente del Parlamento del Consejo de Europa” o la “Comunicación de duelo por el fallecimiento del Papa Pablo VI”, ambas de la Presidencia del Senado. Véase: CORTES GENERALES: *Diario de sesiones del Senado*, núm. 38, 8 de agosto de 1978, pág. 1503. En el caso del Congreso de los Diputados, consúltase: “Fallecimiento de Don Salvador de Madariaga”, en CORTES GENERALES: *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 145, 14 de diciembre de 1978, pp. 5806-5807.

premeditadas) en las que se producía el hecho exterior que daba motivos al órgano legislativo a manifestarse al respecto, el mensaje de la institución se tramitaba bajo la modalidad de acuerdo en el Pleno⁰ o simplemente la Mesa o la Presidencia del Congreso o del Senado emitían un comunicado dirigido a los afectados por el suceso; sin que el mismo fuera sometido a votación de los miembros de la Cámara⁰. Lo más destacable de todo ello ha sido que desde el principio dichas resoluciones o mensajes del Parlamento, pese a ser consideradas en las Memorias de las Congreso y del Senado como una labor de dirección política, no han tenido en todos los casos como receptor inicial al Gobierno⁰. Aunque algunos de estos anuncios del órgano legislativo habían tenido su origen en ciertas mociones, éstos no instaban al poder ejecutivo a realizar una actividad en concreto. Era sólo en casos muy puntuales donde el Parlamento solicitaba la intermediación de aquél y más que todo para hacer llegar su mensaje a sus destinatarios principales⁰.

La manera como se producen hoy en día las declaraciones institucionales en las Cortes Generales y lo que representan esta clase de pronunciamientos del órgano legislativo ha variado notablemente de lo que fue en sus inicios. En este capítulo, se analiza dicha evolución. Se pone especial atención en el proceso de adopción y adaptación en el Congreso de los Diputados y el Senado de esta figura de información pública de las organizaciones para que ésta llegara a servir de instrumento formal con el cual ambas Cámaras (juntas o por separado) pudieran expresar una posición oficial sobre ciertos eventos externos, fueran éstos de carácter nacional o internacional. Tomando en cuenta esta versatilidad de la declaración institucional, de poder aplicarse en cualquier espacio y sobre cualquier suceso, en esta investigación nos limitaremos a abordar a aquellas declaraciones institucionales de dimensión internacional hechas por las Cortes Generales durante las primeras nueve legislaturas.

El desarrollo de declaraciones institucionales por las Cortes Generales ha sido una actividad del Parlamento completamente descuidada por la doctrina. No existe ningún estudio al respecto. Las únicas referencias científicas sobre este fenómeno fueron hechas, respectivamente y de manera muy breve, por los profesores Antonio Embid Irujo y Fernando Sainz Moreno hace más de veinticinco años⁰, sin que en todo ese tiempo se haya realizado alguna investigación en concreto que dé cuenta del propósito, regulación, formulación o

0 En la Sesión Plenaria del Senado, celebrada el 9 de mayo de 1978: “El señor Vicepresidente (Guerra Zunzunegui) comunica a la Cámara la triste noticia del asesinato del Presidente de la Democracia Cristiana italiana, honorable Aldo Moro, añadiendo que la Mesa del Senado cree recoger el sentir unánime de la Cámara, condenando el crimen político perpetrado en la persona del señor Moro, que tanto contribuyó en vida a la consolidación de la democracia en Italia y en Europa occidental. –Solicita se tome el acuerdo de comunicar su condolencia a la viuda y al Presidente del Senado italiano. –La Cámara lo aprueba por unanimidad.”, CORTES GENERALES: *Diario de sesiones del Senado*, núm. 24, 9 de mayo de 1978, pág. 931.

0 Con motivo de la muerte del Papa Juan Pablo I, el entonces Presidente de la Cámara Alta durante la Legislatura Constituyente, el senador Antonio Fontán Pérez, antes de entrar en el orden del día de la Sesión Plenaria del día 29 de septiembre de 1978, “...creyendo interpretar el sentir de la Cámara, pronuncia palabras de profundo pesar y sentimiento por el fallecimiento del Papá Juan Pablo I, ocurrido hace pocas horas, y anuncia que estos sentimientos han sido transmitidos de forma oficial a la Nunciatura Apostólica en Madrid.”, véase: CORTES GENERALES: *Diario de sesiones del Senado*, núm. 62, 29 de septiembre de 1978, pág. 3085. El subrayado es nuestro.

0 Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Moción [en] relación con los acontecimientos de Polonia”, en CORTES GENERALES: *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 209, 17 de diciembre 1981, pp. 12444-12445. En aquel entonces el Gobierno de Polonia había impuesto una ley marcial que recortó (aún más) las libertades públicas de los ciudadanos de ese país. Sobre este tema, puede consultarse: MORERA HERNÁNDEZ, Coral: “Polonia bajo la ley marcial, 1981: actitudes, interpretaciones y encuadres en la prensa española de referencia”, en *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, n. 32, 2012, pp. 283-306.

0 Véase: “Moción del Senado español, pidiendo a la Organización de Estados Americanos que haga valer toda su autoridad con objeto de que se restaure la paz civil y se haga posible la expresión libremente manifestada de la voluntad el pueblo nicaragüense”, en CORTES GENERALES: *Diario de sesiones del Senado*, núm. 8, 19 de junio de 1978, pág. 239.

efectos de esta clase de resoluciones del órgano legislativo español⁰. En vista de ello, la tarea que corresponde, por lógica, emprender en esta investigación es identificar la ordenación legal y la dinámica de creación de estos actos políticos y oficiales del órgano legislativo. Ello es fundamental antes de analizar el papel alcanzado por las declaraciones institucionales como una actividad de perfil internacional de las Cortes Generales. No obstante, en cuanto a los efectos de las declaraciones institucionales, lo máximo a que lo podríamos llegar en esta oportunidad, es a señalar el alcance de éstas en el plano formal. Cualquier intento de conocer las consecuencias prácticas de tal actividad de las Cámaras requiere un análisis por separado que supera los objetivos principales de este estudio.

La adopción por las Cortes Generales de la figura de la declaración institucional no puede calificarse como una situación extraña frente a los fines del órgano legislativo. Dicha adopción, además, de no haber comprometido en nada la identidad y funcionamiento del Parlamento como entidad productora de leyes, resalta el inobjetable carácter político que éste tiene. Aunque ello resulte ser una obviedad, es importante reiterarlo ya que la posibilidad de las Cámaras de poner en práctica este tipo de instrumentos de comunicación pública con la finalidad de manifestar su opinión y voluntad ante determinadas situaciones externas sin que ello sea visto como una acción irregular que está fuera de sus competencias es producto de la conocida y reglada actividad del poder legislativo de generar resoluciones no de ley para controlar y orientar (políticamente) la labor del poder ejecutivo⁰. La existencia de esta actividad formal permitió la institucionalización, en cierto modo informal, de las declaraciones institucionales en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

La introducción de la declaración institucional en las Cortes Generales tuvo su origen, como era de esperarse, en el vértice de la institución: en la Presidencia y la Mesa tanto del Congreso como del Senado⁰. La potestad que tiene la Presidencia de cada uno de estos órganos de producir ciertas resoluciones así como las facultades de calificación de la Mesa de ambas Cámaras para la admisión a trámite de cualquier iniciativa parlamentaria fueron el ámbito formal en el que hizo su aparición la declaración institucional. Dichos órganos de dirección introdujeron otra modalidad de resolución no de ley del Parlamento para expresar una posición política sobre algunos asuntos muy particulares; muy distintos a los habituales. Estos asuntos tenían, en primer lugar, un carácter externo a la institución. Es decir, caían fuera de las cuestiones propias del funcionamiento del Congreso y del Senado. Pero, en segundo lugar, tales asuntos tampoco correspondían siempre a cuestiones suscitadas en otras esferas del Estado. La dimensión externa de tales asuntos era, principalmente, social; no estatal.

Las resoluciones no de ley de las Cortes Generales empezaron a responder desde bien temprano a criterios que iban más allá de lo estatal. Algunas comenzaron a superar dicho

⁰ EMBID IRUJO, Antonio: "El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones", en *Revista de las Cortes Generales*, n. 25, 1992, pág. 19; SAINZ MORENO, Fernando: "Los actos del parlamento", en AA.VV.: *Instituciones de derecho parlamentario*, vol.2, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1999, pág. 39.

⁰ La mayor reflexión en España sobre el tema es una nota al pie del Profesor Ismael Pitarch en un escrito de 1990 sobre el impulso político de los Parlamentos Autonómicos en la que este autor señala que: Las "...declaraciones institucionales de la Presidencia, cuando asuman propuestas unánimes de los grupos parlamentarios, o comunicados de los grupos firmantes—permiten al Parlamento, o a los grupos políticos, expresar opiniones políticas *coram populo* en el ejercicio de la función político-educativa.", pág. 322. PITARCH, Ismael: "La función de impulso de político en los parlamentos de las Comunidades Autónomas", en GARRORENA MORALES, Ángel (ed.): *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 311-335.

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: "Moción [dirigida al Gobierno] para realizar gestiones que resuelvan problemas de violación de derechos humanos en distintos países, especialmente en los casos en que afecten a ciudadanos españoles", en CORTES GENERALES: *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 147, 21 de diciembre 1978, pág. 5900.

ámbito tradicional. Con la adopción de la figura de la declaración institucional en las primeras legislaturas tuvo inicio una diversificación de las resoluciones no legislativas que aprobaba el Congreso y el Senado. Mientras las proposiciones no de ley o las mociones se emplearon para que el Parlamento se pronunciase sobre cualquier asunto de naturaleza estatal, es decir, relativo a cualquier otro poder del Estado, las declaraciones institucionales se reservaron prácticamente para cuestiones de tipo social o público; no estatal. Dichas cuestiones sociales podían tener un nivel nacional o internacional. Con independencia de estos niveles, las declaraciones institucionales fueron asumidas por las Cortes Generales como un producto no legislativo sobre determinados asuntos de la sociedad; sobre los cuales no era necesario legislar, porque ya estaban regulados por el ordenamiento jurídico interno, o no se podía hacer, porque eran cuestiones externas al país. Pero, en cualquier caso, sobre las que sí era importante, desde el plano político, expresar una opinión oficial.

La normalidad alcanzada por las declaraciones institucionales de las Cámaras como una actividad conocida del Parlamento ha descansado en la producción creciente de este tipo de resoluciones tras cada nueva legislatura. Sin embargo, no son del todo claros los aspectos formales y prácticos de esta producción, la cual en sí misma también se ha diversificado como resultado de la emisión por el órgano legislativo de declaraciones institucionales tanto de carácter nacional como de perfil internacional. Para intentar dar cuenta de dichos aspectos y de su incidencia en el desarrollo de un conjunto de resoluciones sobre hechos internacionales producidas por el Congreso y el Senado este capítulo aborda tales cuestiones en tres grandes apartados respectivamente. En el primero, se analiza la figura de la declaración institucional en la legislación española así como su práctica en general por los órganos del Estado. En el segundo, se describe el proceso de formación de declaraciones institucionales en las Cortes Generales. Y en el tercero, se identifican las características de las declaraciones institucionales emitidas por el Parlamento sobre ciertas situaciones ocurridas en otros países.

15.1 LEGISLACIÓN Y PRÁCTICA DE LA DECLARACIÓN INSTITUCIONAL EN ESPAÑA

La extendida práctica de la declaración institucional en la actualidad por las diversas organizaciones públicas o privadas del país contrasta de forma significativa con la escasa regulación existente sobre esta figura informativa. No existe ninguna regulación de rango general que contemple dicha figura. Ni siquiera la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional (del sector público) de 2005 hace mención a la declaración institucional como herramienta de información y comunicación de las instituciones públicas estatales. Aunque es cierto que esta Ley excluye (art.1.3) expresamente de su aplicación: "...todas las disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos y judiciales y demás

O En vista del atentado sufrido, en mayo de 1981, por el Papa Juan Pablo II, el entonces Presidente de la Cámara Alta, el senador Fernando Álvarez de Miranda y Torres, expresó en la Sesión Plenaria del 13 de mayo de 1981, que: "Sinceramente, esta Presidencia –y creo que conmigo estará la totalidad de los miembros de la Cámara-, consternada por este terrible atentado –Cualquiera que sea la creencia religiosa de SS. SS. todos tendremos el mismo sentimiento de admiración hacia la figura del Papa que, al fin al cabo, sólo predica un lenguaje común para unos, pero en cualquier caso aceptado por todos, sentimientos de paz y concordia cree que procede... suspender la sesión por cinco minutos, yo diría, para todos los que quieran y sepan, recen y meditemos todos, elevando en cualquier caso nuestro sentimientos en pro, si es posible la salvación del Papá, y en otro caso de que ocurra lo que mejor convenga. Muchas gracias. Se suspende la sesión.", CORTES GENERALES: *Diario de sesiones del Senado*, núm. 104, 13 de mayo de 1981, pág. 5255. No cabe duda que esta decisión de la Presidencia del Senado podría considerarse, siguiendo a PÉREZ-SERRANO "un acto del Parlamento" por su oficialidad. Véase: PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: "Hacia una teoría de los actos parlamentarios"... *op.cit.* Prueba de esta oficialidad está en que dicho pronunciamiento de la Presidencia del Senado no sólo está recogido en el Diario de Sesiones también se encuentra registrado como una declaración institucional en los archivos de este órgano legislativo, muchos de los cuales pueden ser consultados en línea en la sección Iniciativas Parlamentarias de la página web del Senado: <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/buscadoriniciativas/index.html>

información sobre las actuaciones públicas que deban publicarse o difundirse por mandato legal⁹⁰, tampoco existe una ley, por ejemplo, de publicaciones oficiales, donde se especifique si las declaraciones institucionales que emiten los órganos del Estado deben difundirse como una publicación oficial.

La básica consideración de la figura de la declaración institucional dentro del sector público como un acto de carácter político o moral de los órganos estatales que no acarrea ningún tipo de consecuencias jurídicas podría bastar para descartar la necesidad de su regulación; ni siquiera para otorgarle un valor como publicación oficial. Este sería un argumento lógico con el cual cerrar cualquier debate sobre el tema. La cuestión está, sin embargo, en que de las muchas declaraciones institucionales que producen los distintos órganos del Estado algunas han venido siendo publicadas de manera oficial mientras que otras no. Mientras algunas adquieren el carácter de acto o resolución oficial otras son un simple comunicado (de prensa) del órgano estatal. Muestras de esto último fueron las declaraciones institucionales con motivo de la abdicación al trono en 2014 del Rey Juan Carlos I emitidas por la Casa Real y el Gobierno sobre este asunto. Estas no fueron publicadas en el Boletín Oficial de Estado. Fueron simplemente transmitidas a los medios de comunicación del país para que éstos las difundieran a la población⁹¹.

El uso de la declaración institucional por los órganos de Estado como un recurso de éstos para expresar una posición política, con arreglo a los principios establecidos en la Constitución, sobre ciertos eventos excepcionales (negativos o positivos) tiene poco de cuestionable. Por el contrario, parece haber un cierto consenso implícito entre la mayoría de los órganos estatales de que ese es el propósito que tiene toda declaración institucional y no otro; aunque como vimos, en el capítulo anterior, los criterios formales que definen su empleo han sido objeto de controversia, la cual ha tenido que ser resuelta por la vía judicial pero sin que ello aclarara la naturaleza de esta clase de resolución en el ámbito del sector público. Este es un problema que se hace patente en las distintas maneras de proceder de los órganos estatales para generar una declaración institucional así como en los distintos perfiles que ésta adopta como producto de dichos órganos. Para todos ellos una declaración institucional no es siempre una resolución oficial; sólo lo es para algunos, como es el caso de las Cortes Generales.

El hecho de que en torno a las declaraciones institucionales de los distintos órganos estatales no exista una unidad de criterio sobre lo que éstas representan como actividad del sector público da a entender que el desarrollo de las mismas ha sido muy irregular dentro del Estado español. Partiendo de dicha premisa, en esta sección se analiza la realidad legal y práctica de la declaración institucional en los órganos del Estado. Es decir, su institucionalización como un acto de las organizaciones del sector público estatal. Nada de esto fuera necesario hacer si las declaraciones institucionales en este sector fueran únicamente un producto de información pública elaborado por los servicios informativos, de prensa o de relaciones públicas e institucionales de los diferentes órganos estatales. Sería la misma labor que realizan en las empresas privadas sus departamentos de comunicación. Pero al contrario de ello, en la esfera estatal dichas declaraciones son muchas veces formuladas –en nombre de

⁹⁰ Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 312 de 30 de diciembre de 2005, pág. 42903.

⁹¹ Véase, entre otros medios de comunicación impresos, Diario *El Mundo*: “El Rey Abdica”, edición del 02 de junio de 2014, págs. 4 y 10; Diario *El País*: “El mensaje de Don Juan Carlos”, “Declaración del Presidente del Gobierno”, edición del 3 de junio de 2014, págs. 10 y 15.

la sociedad- por sus representantes electos; no son sólo una actividad administrativa. Son principalmente una actividad política.

15.1.1 Las declaraciones institucionales en la legislación española

La figura de la declaración institucional no aparece en la Constitución española (CE). Ésta hace mención a un significativo número de formas de resolución que dictan los distintos poderes del Estado, pero dentro de este conjunto de modalidades (legales o políticas) no se incluye a la declaración institucional⁰. Era lógico que dicha figura no se contemplara en el texto fundamental al haberse consagrado en éste diversas maneras mediante las cuales los órganos estatales podrían pronunciarse. Sin embargo, el uso progresivo que ha tenido la declaración institucional en las últimas décadas dentro del sector público estatal no se ha traducido en su correspondiente ordenación legal. Ninguna de las Leyes o Reglamentos que regulan el funcionamiento del Gobierno, las Cortes Generales o el Poder Judicial contemplan esta figura. El único ámbito del Estado donde las declaraciones institucionales han venido siendo reglamentadas ha sido en el caso de los Parlamentos Autonómicos (PA). Éstos han regulado la declaración institucional como otra categoría de resolución no legislativa. Ello se ha hecho muy recientemente en la mayoría de estos órganos legislativos⁰.

La regulación establecida por los PA sobre la declaración institucional ha conducido, como era de esperarse, a que en tales órganos legislativos dicha figura se distinga radicalmente de las mociones y de las proposiciones no de ley. La manera de producir una declaración institucional que tienen los distintos PA implica que sea imposible equiparar a las declaraciones institucionales con las mociones o con las proposiciones no de ley que también emiten estos órganos. Ni en las primeras etapas de formulación de las declaraciones institucionales hay alguna similitud con estos dos clásicos instrumentos. Todo el trámite parlamentario que sigue una declaración institucional –de principio a fin- así como su forma de aprobación son completamente diferentes al de una moción o al de una proposición no de

⁰ El instrumento más parecido a una declaración institucional que contempla el texto fundamental es la denominada “declaración de política general”, prevista en el art. 112, relativo a la cuestión de confianza. En este artículo se establece que la cuestión de confianza que puede solicitar el Presidente del Gobierno al Congreso de los Diputados, sería, o bien, sobre el programa gubernamental por el cual fue electo por la Cámara, o bien, sobre una declaración de política general. En cuanto a este segundo supuesto, SANTAOLALLA, señala que, en comparación con lo que representa el programa gubernamental, “Mas imprecisa es la referencia a una *declaración de política general*. Lo mejor es entenderla como expresiva de aquellas adiciones o declaraciones que, sin afectar al programa originario, tienen una importancia política considerable. En este sentido, puede imaginarse el acaecimiento de un suceso inesperado (catástrofe natural, ataque bélico, rebelión interna, repentina crisis económica) que exige una toma de postura del Gobierno cara a la opinión pública”, SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “Artículo 112”, en GARRIDO FALLA, Fernando et al.: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 3ª ed., Madrid, 2001, pág. 1726, pp. 1720-1729. La cursiva es del autor, el subrayado es nuestro.

⁰ La incorporación de la declaración institucional en el ordenamiento jurídico comenzó, sin embargo, a finales del siglo XX con el establecimiento en 1997 de esta figura en el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias (art. 55.2) y en el Reglamento de la Asamblea de Madrid (art. 243). En la actualidad, de los diecinueve parlamentos autonómicos, trece han reglamentado el procedimiento para emitir declaraciones institucionales. Estos PA son: el de Andalucía, el de Aragón, el de Asturias, el de Canarias, el de Castilla y León, el de Cataluña, el de Ceuta, el de Extremadura, el de Madrid, el de Melilla, el de Navarra, el de La Rioja y el del País Vasco. La mayoría de los PA han incorporado la figura de la declaración institucional aprovechando alguna reforma de sus respectivos Reglamentos. Tan sólo tres de estos Parlamentos: el de Aragón, el de Andalucía y el de Castilla y León lo han hecho mediante la creación de una Norma Supletoria del Reglamento. Véase al respecto: CORTES DE ARAGÓN, *Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 14 de diciembre de 1998, sobre la aprobación de declaraciones institucionales por las Cortes de Aragón*, Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, núm. 233, de 18 de diciembre de 1998, pág. 10293; PARLAMENTO DE ANDALUCÍA: *Regulación de las Declaraciones Institucionales del Parlamento de Andalucía*, Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, núm. 262, de 22 de junio de 2009, pág. 48; CORTES DE CASTILLA Y LEÓN: *Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León de 20 de junio de 2013 por las que se regulan las Declaraciones Institucionales*, Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, núm. 268, de 12 de julio de 2013, pág. 33917.

ley. Incluso, entre un parlamento y otro varía el procedimiento de elaboración de una declaración institucional. Se podría decir que son muy pocos los elementos comunes que existen dentro de la legislación autonómica para regular a las declaraciones institucionales como una resolución no legislativa de los parlamentos.

El primer elemento que identifica la existencia en el ámbito de los PA de una gran variedad de formas de producir una declaración institucional está en el sujeto con potestad de iniciativa. Algunos Reglamentos o Normas Supletorias de éstos señalan que la iniciativa la tienen los Grupos Parlamentarios, como por ejemplo, el Reglamento de la Asamblea de Madrid, que su art. 243, establece que: "...a iniciativa de un Grupo Parlamentario [se] podrá elevar al Pleno propuestas de declaración institucional..."⁰, o como muestra la Resolución sobre Declaraciones Institucionales del Parlamento de Andalucía cuya disposición segunda fija que: "Las Declaraciones Institucionales podrán proponerse por uno o más grupos de la Cámara"⁰. Dicho poder de iniciativa de los Grupos Parlamentarios también se encuentra estipulado en la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón sobre Declaraciones Institucionales de 1998 así como en el Reglamento del Parlamento de la Rioja, en su artículo 35⁰.

Los Grupos Parlamentarios, sin embargo, no son, el único ni el principal actor con iniciativa para proponer declaraciones institucionales. Los Reglamentos de otros PA establecen que el presidente del órgano legislativo también tiene la potestad de proponer declaraciones institucionales. Así está estipulado en el Reglamento del Parlamento de Canarias, que reserva la facultad de proponer declaraciones al Presidente del Parlamento al señalarse en la disposición adicional décima de dicho Reglamento que: "Corresponderá al Pleno la aprobación, por asentimiento, y a propuesta del Presidente, oída la Mesa y la Junta de Portavoces, de declaraciones institucionales..."⁰. Sin embargo, el caso más emblemático en este sentido, es del Reglamento del Parlamento de Cataluña, el cual contempla en su artículo 166.4 las denominadas "*declaraciones de la presidencia*", que son aquellas "...que hace el presidente o presidenta [del Parlamento] desde su responsabilidad y representación"⁰, sin que sea necesaria su aprobación por el Pleno.

La potestad que algunos de los Reglamentos de los PA le otorgan al Presidente de la Cámara de proponer y hasta de emitir (en solitario) declaraciones institucionales es de todas maneras incomparable con las atribuciones que muchos de estos mismos Reglamentos le asignan a la Junta de Portavoces. En la mayoría de los Reglamentos la Junta de Portavoces destaca como el único actor con iniciativa para acordar las declaraciones institucionales del órgano legislativo y ello con independencia de si la propuesta debe o no ser aprobada por el Pleno. Un ejemplo de esto se observa en los Reglamentos de la Asamblea de Extremadura y del Parlamento del País Vasco respectivamente. Mientras el primero de éstos establece en su artículo 66.5 que la Junta de Portavoces tiene entre sus funciones: "Acordar por unanimidad

0 ASAMBLEA DE MADRID: *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 82, de 31 de enero de 1997.

0 PARLAMENTO DE ANDALUCÍA: *Regulación de las Declaraciones Institucionales del Parlamento de Andalucía...*, *op.cit.*

0 PARLAMENTO DE LA RIOJA: *Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja*, Serie A, núm. 95, de 18 de abril de 2001; CORTES DE ARAGÓN, *Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 14 de diciembre de 1998, sobre la aprobación de declaraciones institucionales por las Cortes de Aragón...*, *op.cit.*

0 PARLAMENTO DE CANARIAS: *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, núm. 208, de 17 de junio de 2015.

0 PARLAMENT DE CATALUNYA: *Reglamento del Parlamento de Cataluña*, Edición 2016, Barcelona, pág. 124. También puede consultarse el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 664, de 30 de julio de 2015, pág. 39.

declaraciones institucionales de la Cámara que serán aprobadas por el Pleno”⁰, el segundo va un paso más allá, al disponer en su artículo 41.7 que: “La Junta de Portavoces podrá aprobar por unanimidad declaraciones institucionales”⁰.

El segundo aspecto que llama la atención sobre el procedimiento que los PA contemplan en sus respectivos Reglamentos para generar una declaración institucional es el relativo a la tramitación parlamentaria que sigue este tipo de resoluciones no legislativas. Son muy diversas y hasta imprecisas las vías establecidas en cada uno de dichos Reglamentos para tramitar una iniciativa de declaración institucional; inclusive, como refleja el Reglamento del Parlamento de Cataluña, su tramitación varía en función del actor de la iniciativa. Lo que más sorprende es que la gran mayoría de los Reglamentos se limitan a señalar la facultad de la Junta de Portavoces para “acordar” declaraciones institucionales, dejándose sin aclarar el papel de otros órganos (directivos) de la Cámara. Es posible que en la práctica se dé por descontado que la Mesa de cada PA, a tenor de las facultades que ésta posee de calificación y de admisión de los diferentes escritos propuestos, tiene previamente que valorar cualquier iniciativa de declaración institucional que sea presentada. Sin embargo, no es del todo claro en muchos Reglamentos cuál es procedimiento a seguir cuando la iniciativa la toma directamente y de manera individual el Presidente del órgano legislativo.

De todos los PA que han regulado la figura de declaración institucional, el Parlamento de Navarra y las Cortes de Aragón son los únicos casos donde su normativa fija expresamente que el trámite de una declaración institucional debe seguir el mismo itinerario que cualquier otro escrito parlamentario que se presente en la Cámara. Aunque en materia de declaraciones institucionales, el Reglamento del Parlamento de Navarra, en su artículo 44.6, señala únicamente que es competencia de la Junta de Portavoces “Formular declaraciones políticas”, el mismo artículo 44, en su numeral 1, ordinal c, remite al artículo 37 del Reglamento en el que se establece el papel de la Mesa como órgano encargado de “Calificar, con arreglo al presente Reglamento y previa audiencia de la Junta de Portavoces, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos”⁰. Estamos ante un requerimiento del cual no tendría por qué estar exenta una propuesta de declaración institucional en su condición de iniciativa parlamentaria. Por esta razón, el mismo debería estar contemplado de forma expresa en la normativa interna de aquellos PA que han reglamentado dicha figura.

La vaguedad en la mayoría de los Reglamentos de los PA y en algunas normas supletorias de dichos Reglamentos sobre el papel de la Mesa para calificar y admitir a trámite las iniciativas de declaraciones institucionales parece haber sido cubierta por otras responsabilidades muy distintas que le han sido otorgadas a la Mesa en esta materia por la mencionada normativa. Por ejemplo, una de estas responsabilidades da la impresión de ser consultiva y, además, esta misma función no parecer ser exclusiva de este órgano. Esto se muestra en el Reglamento del Parlamento de Canarias cuando señala en la ya citada disposición adicional décima que sólo después de “...oída [la opinión de] la Mesa y la Junta de Portavoces”⁰ es que se podrá elevar al Pleno cualquier declaración institucional propuesta por la Presidencia de la Cámara. Puede que con ello se entienda que el juicio que en su caso

0 ASAMBLEA DE EXTREMADURA: *Diario Oficial de Extremadura*, núm. 70, de 14 de abril de 2015.

0 PARLAMENTO VASCO: *Reglamento del Parlamento Vasco. Constitución y leyes institucionales básicas*, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2013, pág. 39.

0 PARLAMENTO DE NAVARRA: *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, núm. 10, de 15 de septiembre de 2011.

0 PARLAMENTO DE CANARIAS: *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias...*, op.cit.

emita la Mesa no viene a ser otro que aquel producto del ejercicio de su consagrada facultad de calificación, pero es que igual atribución parece ser otorgada a la Junta de Portavoces para admitir cualquier iniciativa de declaración institucional. La norma no es clara sobre lo que le corresponde hacer a cada uno de éstos órganos en cuanto a la emisión de una declaración institucional⁰.

Los Reglamentos de los PA o sus respectivas normas supletorias sobre declaraciones institucionales han dispuesto otras funciones a la Mesa y a la Junta de Portavoces en lo que respecta a la producción de este tipo de resoluciones. En muchos casos, el papel del Pleno es el de simple receptor de las decisiones tomadas por estos dos órganos. Contrario a lo que cabe esperar, no todos los Reglamentos contemplan a los parlamentarios, reunidos en sesión plenaria, como el actor que tiene la facultad de aprobar las declaraciones institucionales del órgano legislativo. Del conjunto de PA con regulación de la declaración institucional, la normativa varía en cuanto al modo como éstos aprueban una resolución de esta naturaleza. Aunque el principio de unanimidad, del que hablamos en el capítulo 13, es considerado en todos los Reglamentos como el fundamento de cualquier declaración institucional, los distintos PA han establecido formas muy particulares para la aprobación de sus declaraciones institucionales.

Las diversas modalidades que han establecido en sus Reglamentos los PA para aprobar las declaraciones institucionales es el tercer aspecto de gran contraste dentro de la legislación. En algunos PA, como el Parlamento de Andalucía y las Cortes de Castilla y León, su normativa interna contempla que es la Mesa de la Cámara la que aprueba las declaraciones institucionales. Las Cortes de Castilla y León, inclusive, en su Resolución de 2013 sobre declaraciones institucionales han dispuesto como excepción que la Junta de Portavoces también pueda aprobar dichas iniciativas⁰. Pero esta función incidental de la Junta de Portavoces, otorgada por tal Resolución, en los Reglamentos de otros PA resulta ser, por el contrario, principal y exclusiva de este órgano de la institución. Entre los PA cuyas reglas internas establecen que es la Junta de Portavoces el órgano encargado de aprobar las declaraciones institucionales se encuentran los de Ceuta, Melilla, La Rioja y el País Vasco⁰.

La aprobación por el Pleno de iniciativas de declaración institucional sólo aparece contemplada en la normativa de las Cortes de Aragón (art. 2), del Parlamento de Canarias (Disposición Adicional Décima), de la Asamblea de Madrid (art. 243) y de la Asamblea de Extremadura (art. 66.5). En los tres primeros, la norma establece expresamente que la

0 En principio, como viene sucediendo en la práctica, la tendencia general en los PA es que la respectiva Junta de Portavoces es la que acuerda las iniciativas de declaración institucional y las propone a la Mesa de la Cámara, para ésta decida sobre las mismas. Véase, como ejemplo: CORTES DE ARAGÓN: “Propuesta de rectificación de la declaración institucional sobre la pena de muerte”, en *Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón*, núm. 52, Serie A, Legislatura V- Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, Sesión del 16 de junio de 2000, pág. 996.

0 Textualmente, el artículo 3 de dicha Resolución fija que: “En caso de urgencia, y ante la imposibilidad de que la Presidencia pueda proceder a la convocatoria de la Mesa de las Cortes antes de la celebración del Pleno en el que se va a dar lectura a la Declaración Institucional, será suficiente para la elevación de la misma al Pleno por parte de la Presidencia, el acuerdo unánime de los portavoces de todos los Grupos Parlamentarios.”, CORTES DE CASTILLA Y LEÓN: *Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León de 20 de junio de 2013 por las que se regulan las Declaraciones Institucionales...*, *op.cit.*

0 Véase, el artículo 32.3 del Reglamento de la Asamblea de Ceuta, *Boletín Oficial de la Ciudad de Ceuta*, núm. 28 extraordinario, del 9 de noviembre de 2015, pág. 374; el artículo 32.3b del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla, *Boletín Oficial de la Ciudad de Melilla*, núm. 10 extraordinario, del 19 de mayo de 2012, pág. 1299; el artículo 35 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, *Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja...*, *op.cit.*, pág. 21; el artículo 41.7 del Reglamento del Parlamento del País Vasco, *Reglamento del Parlamento Vasco. Constitución y leyes institucionales básicas...*, *op.cit.*, pág. 39.

propuesta será leída en el Pleno antes de la votación. Este acto de lectura de la propuesta es importante destacarlo ya que en las normas internas de otros PA, como el Parlamento de Cataluña o el de Andalucía, existe un vacío sobre el asunto de la votación, siendo muy ambiguo lo que determina la emisión definitiva de una declaración institucional. En estos casos, al parecer, su simple lectura en el Pleno (para conocimiento de todos los miembros de la Cámara) sería el acto mediante el cual se emite una resolución de este tipo; sin que haya que someterla a votación. Ello indica que únicamente bastaría con el acuerdo unánime de la Presidencia, de la Junta de Portavoces o de la Mesa del órgano legislativo para aprobar una declaración institucional. Tal interpretación, muy bien, podría dársele al artículo 55.2 del Reglamento de la Junta del Principado de Asturias que establece que: "...la Junta de Portavoces podrá acordar por unanimidad, declaraciones institucionales de carácter urgente"⁰.

Las marcadas diferencias de las normas de los PA en lo que respecta a la producción de declaraciones institucionales, tienen, sin embargo, cierto denominador común: el acuerdo por unanimidad de los miembros de los órganos directivos de la Cámara. Lo llamativo de esto reside en el carácter jerárquico que en gran medida debe tener el actor proponente de una declaración institucional. En este sentido, la mayoría de los Reglamentos han definido que cualquier iniciativa de este tipo no sólo debe ser colectiva, sino además debe ser formulada principalmente por aquellos órganos (colegiados) del parlamento que forman parte del vértice la institución. El trabajo de muchos de los Reglamentos de los PA de situar a un nivel superior de la estructura organizativa el poder de iniciativa de una declaración institucional tiene su lógica. Aunque fuera en un órgano (plural) como los parlamentos, dicha jerarquización se corresponde con la propia naturaleza vertical de esta figura como producto de las organizaciones. Así ha sido su práctica por otros órganos del Estado español pese a no existir la correspondiente regulación.

15.1.2 La emisión de declaraciones institucionales en el sector público estatal

Los órganos del Estado español de todos los niveles han venido haciendo uso de manera natural de las declaraciones institucionales desde, prácticamente, los inicios de la democracia⁰. En la mayoría de los casos, los circuitos de circulación y consumo, citando a Bourdier, de dichos *outputs* del sector público estatal han sido aquellos gestionados y ofrecidos por los medios de comunicación social (con independencia de su titularidad pública o privada)⁰. Es decir, las declaraciones institucionales que han sido creadas por el grueso de los órganos del Estado, en realidad, han sido emitidas, difundidas, dentro del "campo cultural" de los denominados *mass media*. Se han hecho públicas sólo a través de éstos. No es que tales productos deban ser ajenos a la esfera mediática. Por el contrario, ésta es un espacio (comunicacional) donde es necesario que las declaraciones institucionales que generen los entes estatales tengan eco; se hagan presentes. Pero dicho espacio no es el único, aunque pueda llegar a ser el principal.

⁰ JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS: *Boletín Oficial*, núm. 49.3, Serie A, de 18 de julio de 1997, pág. 50.

⁰ Véase la resolución sobre el referéndum en Uruguay de 1980 aprobada por la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento catalán, PARLAMENT DE CATALUNYA: *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 17, I Legislatura, de 31 de diciembre de 1980, pág. 372. También puede consultarse el diario ABC de su edición del 16 de octubre de 1980. En esta se reseña una declaración institucional hecha en aquel entonces por la Junta de Galicia sobre el proceso autonómico gallego. ABC: "Declaración institucional de la Xunta de Galicia", pág. 24.

⁰ Sobre la teoría de BOURDIEU de los campos culturales y de sus respectivos circuitos de producción, circulación y consumo de los bienes que se generan en dichos campos, puede consultarse: BOURDIEU, Pierre: *The Field of Cultural Production*, Polity Press, Cambridge, 1993, pag. 29 y ss.

Las declaraciones institucionales de algunos órganos del sector público en España, han tenido también otro espacio; uno más exclusivamente estatal. Ello se observa en algunas declaraciones institucionales producidas por varios Gobiernos Autonómicos y Ayuntamientos y que son publicadas en sus respectivos boletines oficiales⁰. Esto significa que la producción, circulación y consumo de ciertas declaraciones institucionales tienen lugar en la esfera del Estado; en un campo cultural oficial. Es después, en todo caso, que pasan al ámbito mediático. Pero dejando a un lado esta interpretación sociológica inicial del fenómeno y entrando en un análisis más jurídico-formal sobre la cuestión, lo importante a señalar en este sentido es el carácter de resolución oficial que en ciertos casos adquieren algunas declaraciones institucionales mientras que otras no superan la condición de comunicado de prensa de un órgano del Estado, dirigido a los medios de comunicación social.

La realidad de las declaraciones institucionales en el ámbito del Estado presenta dos perfiles extremos: uno, de notable formalización de la declaración institucional como actuación de un determinado poder público y otro, de muy escasa formalización de esta figura en cuanto acto del Estado. Una muestra de lo primero, como ya se ha visto en el apartado anterior, sucede en los parlamentos de ciertas Comunidades Autónomas, mientras que ejemplos de lo segundo, como veremos en esta sección, son más corrientes en las distintas instituciones del poder ejecutivo, especialmente del nivel central. El hecho de que en ambas situaciones por igual las declaraciones institucionales siempre carezcan de eficacia jurídica no le resta a ninguna de ellas su condición como actividad del sector público que debería estar regulada en todos los casos y seguir un conjunto de procedimientos formales y estandarizados para su ejecución. En vista de ello, el propósito, en este momento, es describir la práctica de esta actividad y no los efectos de la misma.

La falta de regulación de la declaración institucional en la mayor parte de los órganos del Estado ha supuesto que no haya criterios formales precisos sobre la implementación de este tipo de instrumento para generar una posición político-institucional sobre un evento externo por parte de dichos órganos. En algunas oportunidades, las declaraciones institucionales son empleadas para expresar un “acuerdo” de algún órgano gubernamental sobre un determinado asunto, decisión que es publicada de manera oficial⁰. Es muy típico encontrar en el caso de algunas Comunidades Autónomas y de muchos Ayuntamientos la producción de declaraciones institucionales como acuerdos de sus respectivos Consejos de Gobiernos y Plenos Municipales⁰. Ello sin contar, las que se registran en las Diputaciones Provinciales y Forales y en las Juntas Generales⁰. En la mayoría de estos órganos ejecutivos y legislativos las declaraciones institucionales son, por lo general, producto del acuerdo de sus miembros en sesión plenaria. Se tramitan como resoluciones, aunque no tengan ningún efecto jurídico.

⁰ En el ámbito autonómico, véase, entre otros ejemplos, CONSEJO DE GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA: “Declaración Institucional contra la violencia de género”, *Boletín Oficial de Melilla*, núm. 4246, de viernes 25 de noviembre de 2005, pág. 3126; CONSEJO DE GOBIERNO DEL PAÍS VASCO: “Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se renueva el compromiso con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y su adhesión a la misma”, *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 150, de 11 de agosto de 1998, pág. 14849. En cuanto al ámbito municipal, consúltese, entre otros casos, la declaración institucional sobre actos vandálicos a la sede del Partido Socialista Obrero Español realizada por la Junta Municipal del Distrito de Fuencarral-El Pardo, *Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid*, núm. 6384, de 4 de marzo de 2011, pág. 3; o la “Declaración institucional de solidaridad con las víctimas y familiares de la guerra civil en Santo Domingo de la Calzada”, hecha por el Pleno del Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada, el 30 de mayo de 2006 y publicado en el *Boletín Oficial de La Rioja*, núm. 107, de 15 de agosto de 2006.

⁰ Véase: DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE TOLEDO: “Declaración institucional de la Diputación Provincial de Toledo por la que se compromete a desarrollar la compra pública sostenible”, *Boletín Oficial de la Provincia de Toledo*, núm. 87, de 19 de abril de 2010. Sobre lo que representa dicha medida puede consultarse: “La Compra Pública Sostenible presidirá las actuaciones de la Diputación de Toledo”, en *Revista de la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha*, n. 15, 2010, pp. 56 y 57.

La producción formal de declaraciones institucionales como resoluciones por algunos órganos del Estado del ámbito autonómico o municipal carece, sin embargo, de uniformidad. En muchos casos, coexiste una producción de declaraciones institucionales que sigue toda una tramitación por parte del órgano emisor con otro tipo de formulación de éstas sin mayores requisitos ni procedimientos. Este último tipo de declaraciones institucionales son simples comunicados públicos elaborados por personal (directivo) de la administración que cumple la función de portavoz de la institución⁰. En ciertas ocasiones y dependiendo de la trascendencia social del asunto sobre el que se pronuncia el ente público, esta clase de declaraciones institucionales son realizadas desde la presidencia del órgano y anunciadas (a los medios de comunicación social) directamente por el responsable (electo) al frente del mismo⁰. Lo más llamativo del contenido de estos anuncios es que se hacen en nombre de la población (andaluza, gallega o vasca) y no de los miembros de la institución.

Una declaración institucional es un pronunciamiento público de cualquier organización – empresarial, no lucrativa o estatal- sobre alguna circunstancia interna o externa a la misma el cual va dirigido a la sociedad. No es un pronunciamiento de la sociedad. Ésta última, es más bien, el receptor de la opinión que hace una determinada institución pública o privada en torno a una situación en particular que reviste interés social. En toda declaración institucional hay un objeto sobre el que recae una valoración, un sujeto que hace dicha valoración y un destinatario de esa valoración. Del mismo modo que la cuestión que es objeto de una declaración institucional es un elemento claro en esta clase de pronunciamientos lo debe ser también el sujeto que fija una posición acerca de dicha cuestión. Es cierto que en el caso de los órganos del Estado éstos ejercen, en una sociedad democrática, una función representativa de ésta. Pero una declaración institucional, al igual que otras decisiones que toman dichos órganos, no responde a un mandato imperativo de la sociedad. No es ésta la que exige al Estado que haga una declaración institucional en su nombre. Los órganos del Estado las hacen

0 Véase: CONSELL DE GOVERN DE LES ILLES BALEARS: “Acord del Consell de Govern de 20 de setembre de 2013 pel qual es declara el 2015 Any Arxiduc Lluís Salvador d’Àustria en tot el territori de les Illes Balears, en commemoració del centenari de la seva mort (1915-2015)”, *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, núm. 131, de 21 de septiembre de 2013, Fascículo 224, Sección III, pág. 44786. En este acuerdo el Gobierno Balear se adhiere a una declaración institucional previa sobre el asunto en cuestión hecha por el Consejo Insular de Mallorca y amplía el rango de dicha declaración a todo el territorio de las Islas Baleares.

0 Véase: DIPUTACIÓN DE BADAJOZ: “Declaración institucional contra la violencia de género”, *Boletín Oficial de la Provincia*, núm. 227, de 27 de noviembre de 2013; JUNTA GENERALES DE ÁLAVA: “Declaración institucional reclamando el cese inmediato de los ataques en Gaza”, *Boletín Oficial de las Juntas Generales de Álava*, núm. 35, de 17 de julio de 2014, pág. 338.

0 Al respecto, puede consultarse, entre otros ejemplos: JUNTA DE ANDALUCÍA: *Declaración institucional con motivo del XXXIII Aniversario del 23F*, Consejería de Presidencia e Igualdad, Oficina del Portavoz del Gobierno, Sevilla, 26 de febrero de 2013; XUNTA DE GALICIA: *Declaración institucional de la Xunta de Galicia en el 18 de octubre, día europeo contra la trata de seres humanos*, Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia, Secretaría General de Igualdad, Santiago de Compostela, 18 de octubre de 2014; GOBIERNO DE LA COMUNIDAD DE MADRID: *Declaración institucional del Gobierno de la Comunidad de Madrid con motivo del 25 de noviembre de, día internacional para la eliminación de la violencia contra la mujer*, Consejería de Asuntos Sociales, Dirección General de la Mujer, Madrid, 25 de noviembre de 2015.

0 Véase al respecto: JUNTA DE ANDALUCÍA: *Declaración institucional de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, por el fallecimiento de Adolfo Suárez*, Consejería de Presidencia, Oficina del Portavoz del Gobierno, Sevilla, 24 de marzo de 2014; GENERALITAT DE CATALUNYA: *Declaración institucional del presidente de la Generalitat después de la firma del decreto de convocatoria de la elecciones del 27S*, Departament de la Presidència, Oficina de Coordinació Interdepartamental, Gabinet de Premsa, Barcelona, 3 de agosto de 2015; PRESIDENCIA DE LA XUNTA DE GALICIA: *Declaración institucional en defensa del Estado de las Autonomías*, <http://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/4561/declaracion-institucional-defensa-estado-das-autonomias>, fecha de consulta: 30/11/2015.

a partir de su condición como organizaciones, como instituciones de un orden social y político regulado constitucional y legalmente.

La mayoría de declaraciones institucionales producidas por los organismos del sector público en España registran una ambigüedad en cuanto al sujeto de estos pronunciamientos. Ello es aún más difuso en los casos donde la producción de los mismos no está regida por algún procedimiento formal. En estas situaciones, los órganos del Estado no se limitan a pronunciarse en función de los valores generales y constitucionales que los guían como organizaciones públicas. Lo hacen, por el contrario, en representación de otros; de los ciudadanos. En vista de ello, lo único de institucional que la mayoría de las veces tiene las declaraciones institucionales hechas por los órganos del sector público es su origen: son producidas por una organización; cuentan con un aval institucional. Por lo demás, las posiciones políticas que éstos fijan en dichas declaraciones institucionales dan a entender que se corresponden y están respaldadas por el conjunto de la sociedad. Lo que no tiene por qué (siempre) ser así. Una declaración institucional es expresión de la entidad que la produce; no de terceros. Cuando esto sucede la declaración institucional responde a intereses particulares; no a principios institucionales del Estado, marcados por la Constitución y las Leyes.

El uso de la declaración institucional por parte de los órganos del Estado para apoyar (en nombre de la sociedad) determinadas causas particulares es cada vez más frecuente. En ocasiones, ni siquiera se ha tratado de una respuesta a un evento suscitado en el presente. Sus raíces han sido otras. Tal fue el caso de la “Declaración institucional de reconocimiento a miembros de las Fuerzas Armadas en la transición a la democracia con especial mención a la Unión Militar Democrática (UMD)”⁰, realizada por el Gobierno central en 2009. Ésta ha sido, hasta los momentos, la única declaración institucional que se ha publicado en el Boletín Oficial de Estado. Fue dictada por el Gobierno a partir de la aprobación en el Congreso de los Diputados de una resolución no de ley sobre dicho asunto durante la IX Legislatura⁰. El tema entró en la agenda del Gobierno a raíz de que éste fuera promovido en el Parlamento. No se había producido ningún suceso externo reciente que llevara al poder ejecutivo a tomar la decisión de pronunciarse al respecto. Fue una declaración institucional inducida, no por una situación sobrevenida, sino por parlamentarios interesados en que el Gobierno dictara, en el marco de la denominada Ley de la Memoria Histórica, sancionada en 2007⁰, una resolución a favor de un determinado colectivo castrense que existió en los inicios de la democracia.

La lógica que siguió la producción de una declaración institucional sobre la Unión Militar Democrática fue más propia de la actividad habitual del Parlamento de instar al Gobierno a llevar adelante una determinada política sobre un asunto en concreto. En otras palabras, fue una labor de dirección política. Ello no tiene nada de extraño. La cuestión estuvo en el empleo de la declaración institucional como figura elegida por el Gobierno para pronunciarse sobre

0 Orden PRE/3279/2009, de 4 de diciembre, por la que se dispone la publicación de la Declaración Institucional de reconocimiento a miembros de las Fuerzas Armadas en la transición a la democracia con especial mención a la Unión Militar Democrática (UMD), *Boletín Oficial del Estado*, núm. 293, de 5 de diciembre de 2009, páginas 103550 a 103551.

0 Véase: Proposición no de ley: “Sobre homenaje a los miembros de la Unión Militar Democrática, fijación de indemnizaciones por las medidas represivas que sufrieron y pleno reconocimiento de sus derechos. Presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds.”, en CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Defensa, núm. 245, IX Legislatura, Sesión del 1 de abril de 2009, pág. 15. Sobre las enmiendas que tuvo dicha proposición no de ley así como su aprobación, consúltase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, núm. 186, 16 de abril de 2009, pág. 12.

0 Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, *Boletín Oficial del Estado* núm. 310, de 27 de diciembre de 2007, páginas 53410 a 53416.

un tema que no respondía a ninguna circunstancia excepcional cuya existencia hubiera sido percibida y valorada directamente por dicho órgano del Estado. Fue otro el que lo hizo y demandó al poder ejecutivo una atención y actuación (adecuada) sobre el asunto. Pero además de ello, en este caso, la declaración institucional formulada no se limitó, como en otras ocasiones a un simple comunicado de prensa. Fue publicada en el BOE como una Orden de la Presidencia. Fue más que una declaración institucional. Se trató de una medida establecida por un órgano del Estado; de una política pública.

Las declaraciones institucionales formuladas por los órganos ejecutivos del Estado, sean o no publicadas de forma oficial, suponen de alguna manera la formulación de una política pública. Ello es muy patente cuando el objeto de estas declaraciones es una cuestión suscitada dentro del territorio nacional. Las declaraciones institucionales por diversos organismos del Estado español en 2015 sobre los casos del virus del ébola que fueron atendidos en el país son un ejemplo de ello⁰. En éstas se fijaban unas líneas de acción. Pero, incluso, estas declaraciones institucionales que no pasaron de ser sólo unos meros comunicados de prensa son, en principio, una política pública; son parte de la política comunicacional de los organismos públicos. En cualquiera de los casos, lo que quedaría pendiente por determinar son los factores que inciden en que un asunto social de relevancia sea procesado en términos comunicacionales e informativos por los órganos del Estado de una manera formal y oficial o de un modo informal y hasta extraoficial⁰. Aunque ello supera los límites de esta investigación, es posible establecer algunos supuestos iniciales al respecto.

La existencia de esta dualidad en la formulación y emisión de declaraciones institucionales en el sector público parece responder a factores de carácter político. Ello, en principio, es así ya que no todos los sucesos externos son valorados de la misma manera por una organización, sea ésta pública, privada o del tercer sector. El impulso de una declaración institucional es una conducta reactiva en cualquiera de estas organizaciones. Sin embargo, en el caso de los órganos del Estado, no sólo dicha reacción sino también el tamaño de la misma se fundamenta en la importancia que reviste el suceso para los miembros (directivos) de dichos órganos. Pero, por esto mismo, la cuestión es: ¿Por qué los órganos estatales en España han recurrido, entonces, a la declaración institucional si éstos pueden hacer uso de otros instrumentos tradicionales (de formulación de política pública) para actuar en consecuencia? ¿Por qué poseer dos estilos de declaraciones institucionales en vez de uno como cualquier otra organización de la sociedad? La respuesta a ello está en la mediatización de la política y de lo político por las instituciones de la comunicación de masas; una tendencia universal de la cual no ha escapado el Estado español⁰.

La indetenible mediatización del Estado y de la labor de sus representantes (electos) que ha caracterizado a la democracia moderna ha sido el escenario donde un instrumento de información pública de las organizaciones, como resulta ser la figura de la declaración institucional, se ha transformado en una nueva forma de resolución oficial de los órganos estatales a partir del uso que han venido haciendo éstos de dicho instrumento informativo.

⁰ Entre algunos de estos mensajes institucionales hechos por el Estado español se encuentra: “la declaración institucional acordada en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud”, <http://www.msssi.gob.es/gabinete/notasPrensa.do?id=3431>, fecha de consulta: 26/11/2015. Sobre la actividad comunicacional del sector público durante la crisis del ébola, puede consultarse: MICALETTO BELDA, Juan Pablo y GALLARDO VERA, Luis: “La comunicación institucional en la crisis del ébola en Europa: el caso de la crisis española de 2014 en sus inicios”, en *Revista internacional de relaciones públicas*, vol. V, n. 9, 2015, pp. 89-110.

⁰ Durante la crisis del ébola de 2014, el único órgano del Estado español que publicó de manera oficial una declaración institucional sobre dicha situación fue el Congreso de los Diputados. Véase: “Declaración institucional sobre la respuesta del Gobierno español a la epidemia de ébola que actualmente afecta a diversos países de África occidental”, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, núm. 527, de 1 de octubre de 2014, pág. 51.

Frente a ciertas situaciones de transcendencia social, los tradicionales comunicados de prensa de los órganos oficiales han venido siendo sustituidos por este recurso comunicacional de mayor envergadura; más acorde con la circunstancia en torno a la cual emitir un pronunciamiento. En este no sólo se fija una posición del órgano al respecto, también se señalan algunas acciones o indicaciones que serían necesarias llevar a adelante. Se formula, en cierta medida, una política pública, aunque ésta no tenga por qué ser considerada por las instituciones estatales a las que se les sugiere su ejecución debido del nulo carácter vinculante, más bien simbólico, de dicho comunicado oficial⁰.

La producción de una política pública que muchas veces se esconde detrás de una declaración institucional hecha por un órgano del Estado es lo que explica los límites que este tipo de pronunciamientos tienen en el caso particular de los órganos legislativos cuando el asunto que abordan es una situación ocurrida en otro país; cuando es una cuestión de naturaleza internacional. Dado que corresponde al poder ejecutivo central el desarrollo de la política exterior, lo máximo que podrían hacer los parlamentos al emitir declaraciones institucionales sobre ciertos hechos internacionales de importancia es instar al primero a formular alguna política al respecto. De hecho, ha sido en el marco de dicha actividad de dirección política donde las Cortes Generales han podido adoptar la figura de la declaración institucional no como un simple instrumento de política comunicacional del Parlamento sino como mecanismo formal a través de cual sus miembros pueden participar en el plano internacional desde el interior de las Cámaras.

15.2 LA PRODUCCIÓN DE DECLARACIONES INSTITUCIONALES EN EL CONGRESO Y EL SENADO

La figura de la declaración institucional en las Cortes Generales ha sido desde un comienzo un tipo de resolución parlamentaria no ordenada legalmente, pero que producen las Cámaras de manera formal cuando se suscitan acontecimientos que son considerados por los parlamentarios como de gran transcendencia social. La introducción de este instrumento de comunicación e información pública de las organizaciones modernas en el Parlamento

0 La literatura sobre la llamada *mediatización* de la política por el circuito de los denominados *mass media* es muy amplia. Desde algunos escritos seminales sobre *La video política* de Giovanni Sartori, hasta llegar a los tres volúmenes sobre *La era de información* de Manuel Castells en los que desarrolla, entre otros conceptos, el del *Estado red*. Véase, respectivamente, SARTORI, Giovanni: *Homo videns*, Editori Laterza, Roma, 2000 y CASTELLS, Manuel: *The Information Age: Economic, Society and Culture*, Wiley Blackwell, Oxford, 1996. Además de estas obras, que se encuentran traducidas al español, puede consultarse los trabajos recogidos en: MOUCHON, Jean; GOSSELIN, André y GAUTHIER, Gilles (coords.): *Comunicación y política*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1998, en especial en el ensayo de Eliseo Verón: “Mediatización de lo político”, pp. 220-236. Sobre la experiencia española en particular, véase, entre otros, a: PAU I VALL, Francesc (coord.): *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, Madrid, 1995; MUNÓZ-ALONSO, Alejandro: “Opinión pública y Parlamento: (Las transformaciones del régimen parlamentario)”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 35, 1995, pp. 7-76; RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa: “Parlamento y medios de comunicación social”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 29, 2006, pp. 127-140; RUBIO, Rafael (coord.): *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2014; LÓPEZ ANDUEZA, Belén y DEL CERRO DE UTRILLA, Rocío: “¿Cómo valoran los diputados su presencia en las redes sociales?: Análisis de la utilización de Internet en el Congreso de los Diputados durante la X Legislatura”, en *Doxa Comunicación: revista interdisciplinar de estudios de comunicación y ciencias sociales*, n. 21, 2015, pp. 161-183.

0 Véase, por ejemplo, la “Declaración institucional de las Cortes de Castilla y León en defensa de apoyo al Sector del Ibérico de Castilla y León”, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León*, núm. 181, de 28 de diciembre de 2012. Dicha declaración institucional es una respuesta de este Parlamento Autonómico a un Proyecto de Real Decreto del Gobierno Central sobre las normas de calidad de lomo ibérico, presentado en diciembre de 2012. Entre los planteamientos que recoge tal declaración institucional, las Cortes de Castilla y León solicitan al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la modificación del Proyecto, incluso su retirada en caso de que no se atiendan una serie de cambios propuestos por las asociaciones productoras del sector de la Comunidad de Castilla y León, respaldados por todos los Grupos Parlamentarios en dicha resolución del órgano legislativo.

español es uno de los tantos aspectos característicos del progresivo desarrollo institucional que ha tenido este órgano legislativo desde los inicios de la democracia en 1978. Los orígenes del empleo de dicha figura comunicacional e informativa por parte de las Cortes Generales se remontan, como se mencionó al principio de este capítulo, a la emisión, durante las primeras legislaturas, de mensajes de condolencia o de júbilo por alguna de las Cámaras en vista de la aparición –muchas veces repentina– de algún suceso trágico o beneficioso de naturaleza económica, política o social que tenía lugar en el país o fuera de las fronteras nacionales⁰.

La adopción de la figura de declaración institucional por las Cortes Generales, sin embargo, no ha sido un proceso ordinario; que le correspondía efectuar de modo natural al órgano legislativo para un mejor desempeño de sus funciones básicas. Al contrario, con ello el Parlamento lo que ha conseguido ha sido otra vía para intervenir en la sociedad; por encima de la elaboración de leyes. Pero sin necesidad de llegar a atribuirle a las declaraciones institucionales un poder coactivo sobre otras entidades estatales y actores sociales, podría decirse, más moderadamente, que tales resoluciones no legislativas son una manifestación concertada de las fuerzas políticas que cohabitan dentro del órgano legislativo, donde se combinan sus respectivas posiciones ideológicas con los principios generales establecidos en la Constitución a raíz de ciertos puntos de encuentro que logran alcanzar dichas fuerzas frente a determinadas circunstancias externas. Las Cortes Generales no tienen por mandato legal formular esta clase de resoluciones. De todas maneras las han venido emitiendo desde inicios de la democracia como un acto de «responsabilidad política» de la institución.

El modo más razonable de entender la utilización de la figura de la declaración institucional por parte del Parlamento español es verla como el resultado de un proceso de diversificación informal de los instrumentos empleados por el órgano legislativo para ejercer la función de dirección política. Es decir, junto a las tradicionales proposiciones no de ley en Congreso y de las clásicas mociones en el Senado, las cuales se encuentran establecidas en sus correspondientes Reglamentos, se fue sumando progresivamente desde la I Legislatura, la formulación de declaraciones institucionales como otra actividad de orientación política al Gobierno sin que ello haya tenido la más mínima regulación hasta el momento. Tomando en cuenta esta situación, en este apartado se describe el proceso de formación que han tenido las declaraciones institucionales en las Cortes Generales. Aunque dicha tarea podría simplificarse si asume que esta clase de resoluciones de las Cámaras no son otra cosa que mociones o proposiciones de ley de mayor envergadura, hemos partido de considerar, en el capítulo 13, que las declaraciones institucionales de los parlamentos son otro tipo de resoluciones no legislativas que giran en torno al principio de la unanimidad de las decisiones.

Las declaraciones institucionales de las Cortes Generales comenzaron siendo iniciativas de la Presidencia del Congreso y del Senado, pero muy pronto esta figura empezó a ser promovida por los propios diputados y senadores cuando entre sus respectivos grupos parlamentarios se alcanzaba un fuerte consenso, muchas veces unánime, en torno a una determinada cuestión presentada en la Cámara por alguno de estos grupos. En vista de ello, los promotores de la iniciativa pedían a los órganos directivos de la institución, en este caso la Mesa o la Presidencia de la Cámara, que la propuesta se tramitara como una declaración

⁰ En la Sesión Plenaria del 10 de mayo de 1978, el entonces Presidente del Congreso de los Diputados, Fernando Álvarez de Miranda y Torres, se dirige a la Cámara antes de entrar en el orden del día para manifestar que: “Nos invade un dolor y una consternación por el criminal atentado; hacemos una expresa repulsa ante la violencia y mostramos un respetuoso silencio por el luto, silencioso también, de la familia del que fue Presidente del Gobierno, Aldo Moro, hoy Diputado de la República italiana. Yo pido a esta Cámara que de alguna manera apruebe, poniéndose en pie, este respetuoso homenaje por las víctimas del terrorismo y que mandemos un mensaje de dolor al Congreso de la República italiana (La Cámara puesta en pie guarda un minuto de silencio).”, véase: CORTES GENERALES: *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 63, 10 de mayo de 1978, pág. 2137.

institucional. Más allá del lugar donde se presentara la iniciativa, si en una sesión plenaria o en alguna reunión de cualquiera de las comisiones parlamentarias del órgano legislativo, uno de los aspectos principales que fundamentaba la solicitud por parte de los grupos parlamentarios a las autoridades de la respectiva Cámara era la elevada aceptación que había entre los distintos partidos políticos sobre el contenido de la propuesta cuyo objeto giraba en torno a una situación externa que era considerada por la mayoría de éstos como de suma importancia.

El rápido proceso descendente; del vértice a la base de la institución, que experimentó en las primeras legislaturas la presentación de iniciativas de declaraciones institucionales en el Congreso y en el Senado, conllevó a que las respectivas Mesas de las Cámaras asumieran la tarea de tener que tramitar dichas iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios. Dichas iniciativas se tramitaron desde el principio como una proposición no de ley o una moción independiente; no ligada a ninguna interpelación de algún miembro del Gobierno o de un debate previo sobre la cuestión. Hasta ese momento, no había habido necesidad de nada de ello ya que la producción de declaraciones institucionales del órgano legislativo se encontraba en manos, prácticamente de las máximas autoridades del Congreso y del Senado, las cuales, a lo sumo, consultaban a algunos miembros de la Mesa antes de proceder a anunciar al Pleno, por lo general, al inicio de la sesión, que la Cámara había emitido un comunicado sobre un determinado acontecimiento nacional o internacional acaecido en aquel entonces.

La adopción de la declaración institucional por las Cortes Generales, podría decirse, que fue un proceso sencillo: los órganos directivos del Congreso y del Senado en la época de la transición a la democracia tomaron la decisión de que era necesario como política –de relaciones públicas- de la institución emitir ciertos comunicados oficiales ante algunas situaciones de significativa importancia económica, política o sociales que ocurrían tanto en el país como en otros lugares del mundo⁰. En esta primera etapa, la producción de las declaraciones institucionales por el Congreso y el Senado era, prácticamente, un asunto ejecutivo; de las altas instancias del órgano legislativo. Era, en cierta medida, vertical; más propio, como es lógico, de las organizaciones privadas. Ello, no obstante, se vería irremediablemente forzado a cambiar, como también era de esperarse, en una organización pública cuya estructura, dicho sea de paso, es asamblearia. Tras la adopción de la figura de la declaración institucional, el Parlamento se vería obligado a la adaptación de este instrumento de comunicación pública.

El hecho de que ya en las primeras legislaturas los diputados y senadores y sus respectivos grupos políticos comenzaran también a promover iniciativas de declaraciones institucionales implicó para los órganos directivos de las Cámaras una necesaria adaptación de la figura de la declaración institucional para que esta pudiera ser producida, al igual que las mociones y las proposiciones no de ley, como una resolución no legislativa. Ello, sin embargo, no quiere decir que este ajuste fuera ideado y planificado. Dicho ajuste se produjo de forma natural en el marco de las reglas establecidas y de las prácticas consuetudinarias del órgano legislativo para la producción de actos sin valor de ley. La creación de declaraciones institucionales se terminó ajustando lógicamente al mismo proceso de producción que tienen estos actos en vista de las semejanzas, en cuanto a su falta de eficacia jurídica, entre las primeras y estos últimos. No es que las declaraciones institucionales se convirtieran en un nuevo tipo de mociones o resoluciones no de ley. Sino que desde un comienzo fueron similares a éstas por no generar ninguna prescripción legal.

⁰ Durante la Legislatura Constituyente, incluso, la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados emitió una declaración institucional en agosto de 1978 donde condenaba un conjunto de atentados terroristas sucedidos en el país. CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 119, 28 de agosto de 1978, pág. 4792.

Las declaraciones institucionales al quedar sujetas, por su analogía con las mociones y las proposiciones no de ley, a la misma tramitación parlamentaria que sigue, según los respectivos Reglamentos de las Cámaras, cualquier iniciativa no legislativa, quedaron también sujetas al mismo conjunto de criterios –objetivos y subjetivos– que tradicionalmente han sido determinantes en el destino que tiene cualquier propuesta presentada por algún grupo parlamentario. La necesidad de que la iniciativa cuente con el apoyo de las demás fuerzas políticas y de que ésta esté formulada en los términos adecuados –a juicio de los órganos directivos de las Cámaras– han sido las principales reglas (informales) de una modalidad de resolución no legislativa sin regulación dentro de las Cortes Generales. Aparentemente, éstas reglas parece que han logrado ser siempre respetadas por los promotores de tales iniciativas ya que durante las nueve legislaturas en estudio la mayoría de las propuestas de declaraciones institucionales presentadas por los diferentes grupos parlamentarios acabaron siendo aprobadas⁰.

La presentación de iniciativas de declaraciones institucionales en el Congreso y en el Senado por los grupos parlamentarios no fue el único movimiento descendente entre los órganos internos del Parlamento en lo que respecta a la producción de este tipo de resoluciones no legislativas. La producción de declaraciones institucionales tanto en la Cámara baja como en la Cámara Alta se extendió del Pleno a las Comisiones Parlamentarias en las primeras legislaturas⁰. En un principio, las declaraciones institucionales del Congreso y del Senado, con independencia del órgano de dirección o del grupo parlamentario que hubiese sido su promotor, tuvieron un solo espacio de disertación y una única autoría: el Pleno. Era éste el que, o bien, era informado –*a posteriori*– por la Presidencia de la emisión de algún comunicado oficial del órgano legislativo, o bien, el que después pasó y en muy poco tiempo a aprobar las declaraciones institucionales en ambas Cámaras. Respectivamente, la Presidencia o los grupos parlamentarios del Congreso o del Senado emitían o proponían declaraciones institucionales y el Pleno de estos órganos, por su parte, conocía o consentía tales actos.

Las declaraciones institucionales, que se suponen representan la opinión de toda una organización en su conjunto, pasaron a tener en las Cortes Generales distintos autores. La Presidencia, el Pleno y las Comisiones Parlamentarias se convirtieron tanto en el Congreso como en el Senado en autores de declaraciones institucionales. Es decir, se estableció una especie de autoría múltiple en la producción de la posición institucional del órgano legislativo

0 Entre las iniciativas de declaraciones institucionales que no han sido aprobadas, se encuentran la “Propuesta al Pleno del día 20/12/89 de una Declaración Institucional, ante los acontecimientos que se están produciendo en distintas partes del mundo”, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y la “Propuesta de declaración institucional por la que el Congreso de los Diputados manifiesta su actitud contraria al reinicio de los ensayos nucleares por Francia”, presentada por el Grupo Mixto en la V Legislatura. Aunque dichas iniciativas aparecen registradas en los Archivos del Congreso, las mismas ni siquiera fueron admitidas a trámite. Ello explica que no fueran publicadas en el Diario de Debates de la sesión plenaria donde fueron presentadas, ni muchos en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Véase al respecto: ARCHIVO DEL CONGRESO: Expediente núm. 140/000001, Madrid, 18 de diciembre de 1989 y Expediente núm. 140/000009, Madrid, 17 de julio de 1995.

0 Como era lógico, las primeras en dar este paso fueron las Comisiones de Asuntos Exteriores del Congreso y del Senado. Véase: COMISIÓN DE ASUNTOS EXTERIORES DEL CONGRESO: “Proposición no de ley por la que el Congreso de los Diputados de España manifiesta su apoyo al plan de paz firmado por los Presidentes de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, el pasado 7 de agosto de 1987”, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 110, Serie D, 8 de octubre de 1987, pág. 5500; COMISIÓN DE ASUNTOS EXTERIORES DEL SENADO: “Moción aprobada por la Comisión para su aprobación por el Pleno manifestando su preocupación por los lamentables incidentes producidos en el sur de Francia contra los transportes y hortalizas españoles”, CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 63, 19 de junio de 1980, pág. 3105. Si bien estas iniciativas fueron presentadas, la primera, como una proposición de ley y la segunda, como una moción, ambas al final fueron aprobadas por los Plenos de las respectivas Cámaras como declaraciones institucionales.

con relación a algún evento externo. Dicha posición podría provenir del seno de alguna comisión parlamentaria en particular, de la Presidencia de la Cámara, oída o no la opinión de la respectiva Mesa, o de su aprobación en el Pleno tras ser presentada la iniciativa por algún grupo parlamentario. No importa cuál órgano produjera la declaración institucional ésta venía a ser la posición oficial de la Cámara. Se trata de una situación que sigue vigente hoy en día y sobre la que no existe ningún reparo, a pesar de que en cada uno de estos órganos del Congreso y del Senado no necesariamente todos los partidos políticos están lo suficientemente representados.

El autor de una declaración institucional, es, como lo refleja el mismo adjetivo calificativo que compone el concepto, la institución; la organización, cuyos máximos responsables o su principal órgano –colegial- de decisión sería el encargado de fijar la posición político-institucional de ésta con respecto a cualquier situación ocurrida en su entorno social. La autoría de las declaraciones institucionales corresponde a entidades autónomas o, por lo menos, con personalidad jurídica propia; no a sus estructuras internas, a menos que ello sea encargado por las autoridades de las instituciones a las que pertenecen. En caso contrario, no se trataría de una declaración institucional; sería la posición de una parte de la organización. Somos conscientes que frente a este tipo de planteamientos, de profundo matiz tradicional-jerárquico en el entendimiento de las organizaciones públicas, es posible que se intente alegar que los parlamentos y en particular las Cortes Generales, por su condición de organización plural y representativa, todas las decisiones que toman los respectivos órganos que la componen expresan el punto de vista general de la institución, ya que cada uno de ellos está configurado, en términos de representación parlamentaria, de forma semejante. Sin embargo, aceptar esto último supondría admitir también que todas las decisiones que se toman dentro de un órgano legislativo tienen el mismo resultado con independencia del lugar donde se tomen.

Las posibilidades de que una iniciativa de declaración institucional salga adelante en cualquier parlamento son distintas dependiendo del lugar del órgano legislativo donde se formule dicha iniciativa. Es una idea básica que encuentra respaldo en la vasta literatura sobre coaliciones parlamentarias⁰. Lograr una enorme mayoría o la unanimidad en una votación sobre una determinada iniciativa legislativa o no legislativa está fuertemente vinculada con la relación del número de parlamentarios que tienen los distintos partidos políticos en los diversos órganos que conforman un parlamento así como con las eventuales alianzas que éstos hagan al respecto. Es una cuestión de «aritmética parlamentaria», como coloquialmente se le ha denominado a las dinámicas de coalición política que suelen presentarse en los órganos legislativos. Si a esto añadimos las particularidades que han caracterizado la producción de declaraciones institucionales por las comisiones parlamentarias del Congreso y el Senado español, especialmente durante las primeras legislaturas, encontramos que las declaraciones institucionales de las Cortes Generales han tenido más de una modalidad de creación.

Las declaraciones institucionales que tenían su origen en las comisiones parlamentarias no siempre eran simples iniciativas. Algunas de éstas ya eran resoluciones de dichas

⁰ Sobre la teoría de las coaliciones políticas y parlamentarias, véase, entre otros: TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton, 2002, en especial, los capítulos 6 y 7; WARWICK, Paul V.: *Policy Horizons and Parliamentary Government*, Palgrave MacMillan, New York, 2006; MARTIN, Lanny W.: *Parliaments and Coalitions: the Role of Legislative Institutions in multiparty Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2013; MCGRATH, Robert J.; ROGOWSKI, Jon C.; RYAN, Josh M.: “Gubernatorial Veto Power and Size of Legislative Coalitions”, en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 40, n. 4, 2015, pp. 571-598. En español puede consultarse, por ejemplo: RIKER, William H.: “Teoría de juegos y de las coaliciones políticas”, en BATLLE I RUBIO, Albert: *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 1992, pp. 151-169; MATAS, Jordi (ed.): *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000.

comisiones. Entre la I y III Legislatura ciertas declaraciones institucionales que elaboraban las comisiones parlamentarias del Congreso y del Senado eran transmitidas a los respectivos órganos directivos para que éstas procedieran a publicarlas en el Boletín Oficial de la Cámara⁰. Otras, en cambio, eran trasladadas a éstos mismos órganos con la finalidad de que fueran tramitadas para su discusión y aprobación por el Pleno⁰. En cierta medida, eran las mismas comisiones parlamentarias las que decidían si solicitaban a la Mesa la publicación de una declaración institucional producida por ellas o si en su defecto, pedían a este órgano de dirección que dicho pronunciamiento se sometiera a consideración del resto de la Cámara. La tarea de calificación de la Mesa de una iniciativa parlamentaria como una declaración institucional y su admisión a trámite no eran actividades establecidas del todo; no eran siempre necesarias para que este tipo de pronunciamientos oficiales del órgano legislativo vieran la luz⁰.

El factor más importante para que cualquier propuesta de declaración institucional saliera adelante era el apoyo unánime o mayoritario de los grupos parlamentarios. Durante las primeras legislaturas, tanto el fondo como la forma de las declaraciones institucionales fueron cuestiones secundarias. En principio, todo asunto externo al órgano legislativo podía ser considerado por algún grupo parlamentario o una parte de sus miembros como motivo de una declaración institucional. Si ello conseguía el respaldo del resto de grupos políticos de la Cámara no había razón para no emitir una declaración institucional al respecto. Dicha situación, como es lógico, continúa siendo una realidad en la actualidad, pero con algunos cambios, especialmente, en el procedimiento parlamentario para la tramitación de esta clase de actos sin valor de ley. A partir de la III Legislatura las propuestas de declaraciones institucionales comenzaron a ser calificadas por las respectivas Mesas del Congreso y del Senado como cualquier otra iniciativa parlamentaria, aunque no todas, ni tampoco de manera ordenada⁰.

El papel definitivo que fueron asumiendo progresivamente las Mesas de las Cámaras en la producción de las declaraciones institucionales introdujo cambios significativos para la formalización de éstas como resoluciones no legislativas del Parlamento. Para empezar, el principio de acuerdo –unánime o mayoritario– de los grupos parlamentarios, por intermedio de sus respectivos Portavoces, sobre una iniciativa de declaración institucional pasó a

0 Véase al respecto la “Declaración aprobada por la Comisión Especial de Derechos Humanos [de condena a la persecución de que son objeto los Bahá’is en Irán]”, SENADO: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 135, Serie I, 21 de mayo de 1982, pág. 4425.

0 Entre otros ejemplos, está el caso de la iniciativa de declaración institucional formulada por la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado, en mayo de 1982, sobre la Guerra de las Malvinas. Esta iniciativa fue presentada por los Portavoces de dicha Comisión para que fuera considerada y aprobada por el Pleno de la Cámara. Véase: SENADO: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 135, Serie I, 21 de mayo de 1982, pág. 4425.

0 El entonces Presidente del Congreso, el diputado Félix Pons Irazazabal, “Antes de pasar al siguiente punto de orden del día, quiero someter a la aprobación de la Cámara, en los términos del artículo 82, apartado 1, y artículo 83 [del Reglamento del Congreso] la siguiente declaración...”, “Declaración Institucional condenando las ejecuciones de jóvenes ciudadanos en China”, CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*: núm. 202, Sesión Plenaria, núm. 195, 22 de junio de 1989, pág. 11441.

0 Entre otros casos está la “Declaración de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la descolonización de Namibia” que fue emitida por el Senado en abril de 1989. Esta iniciativa fue formulada y aprobada por dicha Comisión el 14 de abril de 1989, publicada dos días después en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, es decir, el 14 de abril, como una declaración de la citada Comisión. Tras su publicación, fue calificada por la Mesa de la Cámara el 18 de abril y posteriormente tal declaración institucional fue ratificada por el Pleno el 24 de mayo de 1989. Al respecto, puede consultarse: SENADO: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 303, Serie I, 14 de abril de 1989, pág. 11862 y CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 122, III Legislatura, 1989, pág. 5767.

manifestarse primero en la Mesa para posteriormente reproducirse en el Pleno⁰. Las declaraciones institucionales, sin embargo, no dejaron de ser actos espontáneos e improvisados de las autoridades de las Cámaras o de alguno de los grupos parlamentarios y que se daban de imprevisto durante una sesión plenaria o en medio de la reunión de una determinada comisión parlamentaria. Estas iniciativas nunca han perdido su esencia como una conducta reactiva de del órgano legislativo ante hechos externos. Lo que se formalizó fue la tramitación parlamentaria de este tipo de iniciativas, siendo dicha tramitación, por lo general, de forma urgente.

La única lógica que fue alterada para hacer viable la tramitación parlamentaria de las declaraciones institucionales por parte de las Mesas del Congreso y del Senado fueron los tiempos de dicha tramitación. Desde un principio, la calificación y admisión a trámite de la iniciativa ha tendido a ser prácticamente inmediata tras la presentación de la misma⁰. Era lógico, que parte de la formalización informal, es decir, no reglamentaria, de las declaraciones institucionales implicara el establecimiento de una especie de calificación «exprés» para este tipo de iniciativas, orientadas a expresar una opinión del órgano legislativo sobre situaciones extraordinarias que se presentaban de forma súbita. Aunque es cierto que no siempre la tramitación de tales iniciativas se hace de forma expedita, especialmente cuando se trata de propuestas de declaraciones institucionales sobre hechos que no son valorados de la misma manera por la mayoría de los grupos parlamentarios⁰, en el grueso de los casos, las iniciativas de declaraciones institucionales se presentan y se califican, incluso, se aprueban, como mociones urgentes, dentro del orden del día de una misma sesión plenaria⁰.

El proceso de adaptación de las declaraciones institucionales como un nuevo tipo de resolución no legislativa de las Cámaras supuso que las propuestas de esta clase de actos sin valor de ley reunieran unos requisitos formales mínimos para su tramitación parlamentaria. En la práctica, quedó establecido que el contenido de las declaraciones institucionales se fundamentaba en el Preámbulo de la Constitución, en su artículo primero⁰, y que éstas debían ser presentadas por escrito a la Mesa o la Presidencia de la respectiva Cámara para su

0 Véase: SENADO: “Declaración institucional de condena por el intento de golpe de Estado en la República de Venezuela”, y “Declaración institucional con motivo del Día Mundial del SIDA”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 395, Serie I, 15 de diciembre de 1992, págs. 2 y 3. Sobre el origen de estas iniciativas, dos semanas antes, en sesión plenaria, el entonces Presidente de la Cámara Alta, el senador Juan José Laborda Martín, se dirigía al Pleno, señalando que: “Previo al punto segundo del orden del día, ruego unos minutos de atención a sus señorías porque los portavoces de los grupos parlamentarios han trasladado a la Mesa sendos escritos de declaraciones institucionales que voy a proceder a leer”, CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 141, 1 de diciembre de 1992, pág. 7701.

0 Véase: CORTES GENERALES: “Declaración Institucional sobre la situación de Kosovo”, *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 157, 17 de diciembre de 1999, pág. 7685; “Declaración Institucional sobre la liberación de Nelson Mandela”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 16, 15 de febrero de 1990, pág. 574.

0 Está el caso de una propuesta de declaración institucional sobre la situación en la antigua Yugoslavia, presentada en la IV Legislatura por la Comisión Parlamentaria Mixta Congreso-Senado de los Derechos de la Mujer que no prosperó, caducando al finalizar dicha legislatura. Al respecto, puede consultarse: SENADO: *Archivo General*, Ref.: ES.28079, ADG-2088-51, Madrid, 24 de febrero de 1993.

0 Véase: CORTES GENERALES: “Declaración institucional sobre el plebiscito en Chile el próximo 5 de octubre”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 136, 29 de septiembre de 1988, pág. 8035; CORTES GENERALES: “Declaración institucional en relación al golpe de Estado en la República de Perú”, *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 107, 7 de abril de 1992, pág. 5845.

0 Así lo indican las Memorias del Congreso de los Diputados desde la II Legislatura, momento en que comenzaron a registrarse en dichas Memorias tales resoluciones de la Cámara de forma separada e independiente de las proposiciones no de ley. Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la II Legislatura (1982-1986)*, Dirección General de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Madrid, 1987, pág. 347.

consideración⁰. Sin embargo, lo que hasta el momento no se ha definido del todo es al actor a quién van dirigidos dichos actos del Parlamento. Para que las declaraciones institucionales pudiesen pasar como una labor de dirección política, correspondería al Gobierno ser el sujeto receptor, al menos el inicial, de tales pronunciamientos del Congreso y del Senado. No podía ser otro. De lo contrario, las Cortes Generales estarían realizando una actividad ajena a las tareas que tienen asignadas legalmente. Desde un comienzo, estuvo claro para todos los órganos de las dos Cámaras que las declaraciones institucionales eran resoluciones no legislativas sobre asuntos externos al Parlamento, pero, como veremos en el próximo apartado, pocas veces tales actos sin valor de ley han tenido como destinatario inicial al Gobierno.

La regularización de las declaraciones institucionales del Parlamento como resoluciones dirigidas al Gobierno, podría decirse que nunca se ha completado del todo. La gran mayoría de las declaraciones institucionales producidas por las Cámaras, tanto aprobadas en los Plenos como en alguna de las comisiones parlamentarias del Congreso o del Senado, no han estado dirigidas al Gobierno; a instarlo para que proceda a hacer algo en torno a la cuestión sobre la que versa el respectivo pronunciamiento del órgano legislativo. En algunas ocasiones la solicitud al poder ejecutivo ha sido solamente la de transmitir el mensaje –en nombre de la Cámara- a sus auténticos destinatarios⁰. En otros casos, ni siquiera hay una llamada de atención al Gobierno sobre la situación de la que es objeto la declaración institucional. En tales comunicados, el órgano legislativo se dirige directamente a los afectados y a los responsables de la situación, aunque no quede nada claro el modo de transmitir dicho mensaje oficial de la institución⁰.

La poca claridad sobre el modo en que las Cortes Generales, más allá de su publicación en el boletín oficial de la institución, buscan transmitir a los principales afectados por algún suceso ocurrido en el ámbito nacional o internacional la posición oficial del órgano legislativo con respecto dicho suceso deja entrever una restricción formal importante: las Cámaras no siempre pueden realizar de forma autónoma dicha actividad por completo. El hecho de que tengan que recurrir al Gobierno en una tarea tan simple como sería la de enviar un comunicado oficial lo que evidencia es que legalmente tanto el Congreso como el Senado no pueden hacerla. La razón está en que como se trata de una resolución oficial dictada por el Parlamento en cuanto órgano del Estado y no un comunicado elaborado por los departamentos de prensa y relaciones institucionales de alguna de las Cámaras, corresponde al Gobierno, en el marco de las competencias que establece la Constitución a cada uno de los poderes del Estado, recibir cualquier juicio –de orientación política- que hagan las Cortes Generales.

⁰ Véase: CORTES GENERALES: “Propuesta de resolución, a iniciativa de la Comisión de Trabajo, para la aprobación por el Pleno del Senado, condenando el golpe de Estado militar que ha interrumpido el proceso democrático de Bolivia”, *Diario de Sesiones del Senado*, 24 de julio de 1980, núm. 68, Pág. 3384.

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Declaración institucional sobre la situación en Oriente Medio”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 77, Serie E, 18 de febrero de 1988, pág. 1954. Al final de dicho pronunciamiento oficial del Congreso, este órgano: “Solicita al Gobierno que transmita la presente declaración a los Gobiernos y organismos afectados e interesados.”. En el caso de la Cámara Alta, puede consultarse: SENADO: “Declaración institucional ante la ejecución, mediante lapidación, el día 24 de abril de 2005, de una mujer en Afganistán”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 224, Serie I, 4 de mayo de 2005, pág. 8. Esta resolución de la Cámara Alta comienza diciendo: “El pleno del Senado solicita al Gobierno español que traslade al Gobierno afgano la siguiente declaración institucional...”.

⁰ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Declaración institucional ante el encarcelamiento de la Premio Nobel de la Paz Suu Kyi por parte de la junta militar de Myanmar”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. D-224, 18 de junio de 2009, pág. 19; SENADO: “Declaración institucional sobre el campo de refugiados de Ashraf”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 97, 18 de julio de 2011, pág. 12.

La limitación jurídico-formal que presentan las declaraciones institucionales producidas por las Cortes Generales para ser transmitidas oficialmente y de manera directa, es decir, sin la intermediación de los órganos del poder ejecutivo, a los afectados o beneficiados por las circunstancias excepcionales de orden político, económico, social e incluso, natural, que motivan, en principio, el desarrollo de dichas declaraciones, se convierte en factor muy importante a tener en cuenta cuando se intenta definir lo que representan aquellas declaraciones institucionales que también ha venido haciendo las Cámaras desde inicios de la democracia sobre hechos que tiene lugar en el extranjero y en los que no se ven comprometidos de forma directa los intereses nacionales. Dichas declaraciones institucionales, que por su contenido pueden ser consideradas de dimensión internacional, se han institucionalizado dentro de las Cortes Generales como otra actividad regular a través de la cual los diputados y senadores participan en el plano internacional desde el interior del órgano legislativo.

15.3 LAS DECLARACIONES INSTITUCIONALES DE DIMENSIÓN INTERNACIONAL DEL PARLAMENTO

Los asuntos que han sido objeto de declaraciones institucionales por parte del Congreso y el Senado desde los inicios de la democracia no han tenido sólo como epicentro la realidad nacional. Las declaraciones institucionales de las Cámaras también han versado sobre sucesos ocurridos en el extranjero. De hecho, las declaraciones institucionales de las Cortes Generales se han caracterizado por ser, en gran proporción, sobre cuestiones internacionales⁰. Aunque durante la Legislatura Constituyente algunos de los primeros pronunciamientos de las Cámaras sobre ciertas situaciones externas al órgano legislativo fueron principalmente en torno a acontecimientos que tenían lugar en España⁰, en las sucesivas legislaturas –en estudio– se fue incrementando el número de declaraciones institucionales sobre eventos suscitados en otros lugares del mundo o en torno a asuntos que tenían una evidente dimensión exterior, como por ejemplo, el aniversario de algún tratado o convención internacional a la que, por supuesto estaba suscrito el Estado español⁰.

La simple distinción de las declaraciones institucionales que han sido emitidas por las Cortes Generales por la naturaleza nacional o internacional del asunto que ha motivado estos actos sin valor de ley es sólo una dimensión del fenómeno. El asunto en particular sobre el que versa cada declaración institucional que emite una misma organización hace, obviamente, que no todas sus declaraciones institucionales sean iguales. Los contenidos de dichos comunicados y las valoraciones que éstos expresan varían en función del asunto externo que

⁰ Según cálculos propios, de las ciento ochenta y cinco declaraciones institucionales emitidas por el Congreso de los Diputados entre la I y IX Legislatura, ciento doce han sido sobre cuestiones internacionales. Mientras que en el caso del Senado, aunque la situación es inversa, dicha Cámara emitió setenta y cuatro declaraciones institucionales de dimensión internacional durante el mismo período. Se trata de una proporción nada desdeñable si toma en cuenta que el total de declaraciones institucionales emitidas por el Senado ha sido de ciento cincuenta y tres. Los datos para hacer estos cálculos fueron extraídos de la serie de memorias del Congreso y del Senado, publicadas entre 1982 y 2011.

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Condena del atentado terrorista contra un semanario de Barcelona, acaecido el 13 de septiembre de 1977”, CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 10, 20 de septiembre de 1997, pág. 248. SENADO: “Declaración con motivo de la concesión del Premio Nobel a D. Vicente Aleixandre”, CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 7, 13 de octubre de 1977, págs. 123 y 124.

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Conmemoración del trigésimo aniversario del Convenio Europeo de Derechos Humanos”, CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 127, 11 de noviembre de 1980, pág. 7932; SENADO: “Conmemoración del aniversario de la firma en Londres, el 5 de mayo de 1949, del Estatuto del Consejo de Europa”, CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 153, 5 de mayo de 1982, pág. 7680.

ha sido considerado por la organización como objeto que merece de esta clase de pronunciamiento público. No obstante, es también a partir de los contenidos de las declaraciones institucionales que es posible agrupar a éstas en conjuntos muy específicos. Es decir, se puede construir una cierta tipología básica de dichos comunicados que incluso vaya más allá del criterio geográfico –nacional o internacional- de los sucesos en torno a los cuales giran las declaraciones institucionales. En este sentido, es posible identificar otra variante dicotómica sobre las declaraciones institucionales basada en la posición que adopta la organización. Según este criterio, las declaraciones institucionales se pueden dividir en declaraciones institucionales de apoyo y declaraciones institucionales de condena. En el caso de las Cortes Generales la lista de tipologías podría ser aún más larga por tratarse de un parlamento.

La posibilidad de elaborar diversas tipologías sobre las declaraciones institucionales producidas por el Congreso y el Senado hace que el modo de abordar el estudio de estas resoluciones pueda ser bastante amplio. Por ejemplo, se podría construir una clasificación de las declaraciones institucionales en función de la orientación política de los partidos que las han propuesto. En la misma línea, también cabría la posibilidad de hacer un balance sobre los asuntos tanto nacionales como internacionales en torno a los cuales las Cortes Generales han expresado respectivamente una posición de apoyo y condena. Aunque todo ello podría resultar interesante, en este apartado del capítulo nos centramos en la descripción de las características generales de las declaraciones institucionales cuyo contenido responde a cuestiones de naturaleza internacional. El estado actual del tema, especialmente, en lo relativo al papel que representa dicha actividad del Parlamento obliga a identificar los elementos que definen la producción de declaraciones institucionales de dimensión internacional como una actividad específica del órgano legislativo, derivada de la labor de dirección política de las Cámaras en materia de política exterior.

El principal elemento que al inicio caracterizó a las declaraciones institucionales de las Cortes Generales sobre ciertas situaciones que ocurrían fuera del país era su imprecisión como una actividad internacional de las Cámaras. Algunas de las declaraciones institucionales emitidas en las primeras legislaturas tenían un profundo carácter doméstico, ya que las situaciones externas que eran objeto de algún pronunciamiento de las Cámaras afectaban directamente los intereses nacionales⁰. En realidad, tales resoluciones eran más que todo una actividad de orientación política en la que se llamaba la atención del Gobierno sobre ciertos hechos en los que se veía comprometida la seguridad y soberanía nacional o la integridad física de algunos ciudadanos españoles en el extranjero. No obstante, era lógico que entre los argumentos que acompañaran estas solicitudes al poder ejecutivo, el órgano legislativo declarara una abierta condena sobre la situación en general por la que atravesaba la nación donde se estaban viendo afectados particularmente los intereses de España⁰.

La emisión de declaraciones institucionales por el Congreso y el Senado se convirtió en una actividad internacional de estos órganos cuando el contenido de estos actos sin valor de ley se separó por completo de cuestiones relacionadas con los intereses nacionales en el

0 CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Condena del acuerdo del Comité de Liberación de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en relación con las Islas Canarias, por constituir una injerencia en la Soberanía Nacional”, *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 69, 14 de marzo de 1978, pág. 1254; SENADO: “Acuerdo por el que se condena el ametrallamiento de dos pesqueros españoles por patrulleras francesas”, CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 55, 8 de marzo de 1984, pág. 2829.

0 CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Acuerdo del Pleno de la Cámara por la que se insta al Gobierno para que realice las gestiones oportunas al objeto de averiguar la situación de los desaparecidos [españoles] en Chile”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 107, 12 de junio de 1978, pág. 2341.

exterior; cuando cualquier estamento de la sociedad española a las que estas Cámaras representa no se veía afectado por algún suceso ocurrido en otro país. Ello, sin embargo, no significa que las Cortes Generales dejaran de producir declaraciones institucionales sobre ciertos acontecimientos que se presentaran en el país, principalmente, de naturaleza trágica. Sólo se había diversificado dicha producción. Una muestra de ello es que, junto al crecimiento del número de declaraciones institucionales producidas por el Parlamento sobre hechos internacionales, otras situaciones de marcado perfil interno, como el denominado terrorismo separatista que ha asolado a España durante las últimas décadas o la discriminación de la mujer y la violencia de género, han sido también objeto declaraciones institucionales tanto del Congreso como del Senado⁰.

Las resoluciones sobre situaciones internacionales emitidas por las Cámaras durante la época de transición y en los primeros años de la democracia, tal como se dijo, al inicio del capítulo, ni siquiera eran identificadas por sus promotores o por el propio órgano legislativo con el nombre de declaraciones institucionales. Eran definidas como un “acuerdo” de los Grupos Parlamentarios, o como una “declaración” de la Presidencia, incluso, algunas eran consideradas como mociones o peticiones⁰. El Senado fue el primero que comenzó en la II Legislatura a publicar algunos de estos actos sin valor de ley con el nombre de declaraciones institucionales. Sin embargo, no fue hasta la III Legislatura que la palabra “declaración institucional” se hizo común en las Cortes Generales para referirse a un tipo muy particular de resolución; distinta a las tradiciones proposiciones no de ley y a las mociones. Era un tipo de resolución cuya producción inicial se había sustentado hasta entonces en el supuesto «sentir general» de todos los partidos políticos con presencia en la Cámara, al punto que muchas veces se tramitaba sin necesidad de requerir ninguna votación del Pleno.

La producción de declaraciones institucionales por las Cortes Generales, especialmente las referidas a cuestiones internacionales, fue adquiriendo progresivamente formalidad. A pesar de no haber sido incluida la figura de la declaración institucional en los Reglamentos – definitivos- del Congreso y del Senado, aprobados en 1982, desde la III Legislatura las declaraciones institucionales comenzaron a ser producidas por las Cámaras de modo uniforme. Es decir, las declaraciones institucionales pasaron a ser producto de la aprobación por los distintos grupos políticos en sesión plenaria o en el seno de la comisión parlamentaria en la que se planteara una propuesta de este tipo. Esta lógica terminó imponiéndose frente a la práctica inicial, generalmente, empleada por el Presidente del Congreso o del Senado, de dar por descontado la existencia de una posición unánime entre los miembros de la respectiva Cámara cuando éste, en nombre del órgano legislativo, emitía un comunicado oficial en torno a alguna situación ocurrida en el país o en el extranjero⁰.

La elaboración de declaraciones institucionales, por decirlo de alguna manera, se fue descentralizando. Tanto en el Congreso como en el Senado, sus respectivos órganos internos fueron asumiendo determinadas competencias para el desarrollo de estas resoluciones no

⁰ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Declaración institucional expresando la unidad firme y solemne del Congreso de los Diputados contra el terrorismo”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 72, Serie D, 26 de septiembre de 2008, pág. 25; CORTES GENERALES: “Declaración institucional sobre rechazo a la violencia que sufren las mujeres”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 199, Sesión Plenaria núm. 193, 25 noviembre de 1998; COMISIÓN MIXTA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER: “Declaración de la Mesa de la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer, aprobada en su reunión del día 10 de marzo de 1997, sobre las situaciones discriminatorias para la mujer; ARCHIVO DEL SENADO: Expediente núm. 630/000004, 12 de marzo de 1997, Madrid; SENADO: “Declaración institucional de condena por el atentado terrorista cometido por la banda terrorista ETA en el Puerto de Herrera (ÁLAVA) el día 14 de septiembre de 2003, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 724, Serie I, 22 de septiembre de 2003, pág. 12.

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria (Octubre 1982-Junio 1984)*, Secretaría General del Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, pág. 149.

legislativas. En ambas Cámaras, comenzó a ser insuficiente que la Presidencia consultara sólo la opinión de la Mesa o de los respectivos Portavoces de los Grupos Parlamentarios para emitir una declaración institucional. Los órganos directivos empezaron a considerar al resto; al Pleno, aunque fuera para reiterar –mediante votación– el acuerdo alcanzado por dichos Portavoces. Por otra parte, la calificación por la Mesa de la respectiva Cámara de las propuestas de declaraciones institucionales de los distintos grupos parlamentarios se convirtió en un requisito formal para la producción de estos actos sin valor de ley, aunque dicha calificación se hiciera *a posteriori*. Que un suceso externo a la Cámara mereciera una declaración institucional por parte de ésta ha sido, por lo general, una percepción inicial de algún partido que ha logrado reunir al resto en torno a dicha iniciativa. Esta posición en bloque o unánime ha facilitado, pero no eximido, de la tramitación parlamentaria a las propuestas de declaraciones institucionales.

La natural distribución realizada por los órganos de ambas Cámaras de las tareas para la producción de las declaraciones institucionales como resoluciones no legislativas de las Cortes Generales ha sido, sin embargo, un factor que no ha logrado darle una completa rigurosidad a la institucionalización a tales comunicados oficiales para que éstos sirvan como otro instrumento de la función de orientación política que desempeña el poder legislativo⁰. Ello se evidencia de manera patente en el caso de las declaraciones institucionales de dimensión internacional. Este tipo de resoluciones se han caracterizado en gran medida por no estar dirigidas originalmente al Gobierno; ni siquiera a otro órgano del Estado. Se supone que si son parte de labor de orientación política del órgano legislativo, para poder ser admitidas a trámite por la Mesa de la correspondiente Cámara en el contenido de toda iniciativa de declaración institucional del Congreso o del Senado debería al menos haber alguna alusión al poder ejecutivo. No obstante, en muchos casos no ha sido así.

Las distintas declaraciones institucionales que han emitido respectivamente el Congreso y el Senado para mostrar su apoyo o condena a ciertos sucesos que se han producido en otros lugares del mundo tienen la particularidad de reservar, en el mejor de los casos, un papel secundario al Gobierno en lo que respecta al asunto internacional por el cual algunas de estas Cámaras se ha pronunciado. Hay algunos casos de declaraciones institucionales de las Cortes Generales, donde el poder ejecutivo ni siquiera es considerado dentro del contenido del comunicado. Se podría alegar que ello refleja la condición que tiene el Parlamento como institución autónoma, que le permite a éste realizar, entre otras acciones, actos de esta

⁰ Esta práctica, sin embargo, no desapareció del todo en las sucesivas legislaturas. Se continuaron dando algunos episodios donde el Pleno sólo ratificaba las declaraciones institucionales promovidas desde la Presidencia del Congreso y del Senado. Véase: CORTES GENERALES: “Ratificación por el Pleno del Senado del Telegrama enviado por el Presidente del Senado al Presidente del Senado de Argentina con motivo de los sucesos ocurridos en dicho país”, *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 28, 28 de abril de 1987, pág. 1076; CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Declaración institucional con motivo de la conmemoración del 20º aniversario de la caída del muro de Berlín”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 293, Serie D, 18 de noviembre de 2009, pág. 13.

⁰ El papel que cumplen las declaraciones institucionales de órgano legislativo sigue siendo muy ambiguo. Por una parte, las declaraciones institucionales se han prestado, en algunos casos, para dirigir un mensaje al poder ejecutivo, como actividad de orientación política. Entre los ejemplos de ello, está la “Declaración aprobada por la Comisión Mixta no permanente para el estudio del Cambio Climático en su sesión del 4 de diciembre de 2008, relativa a las recomendaciones de la Comisión al Gobierno de cara a la XIV Conferencia sobre el Cambio Climático de la Organización de las Naciones Unidas a celebrar en Poznan (Polonia) los días 10 y 11 de diciembre.”, CORTES GENERALES: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 93, Serie A, 22 de diciembre 2008, pág. 2. Sin embargo, por otra parte, hay muchos casos de declaraciones institucionales donde éstas no pasan de ser comunicados de las Cámaras, que aparecen en el Boletín Oficial de las Cortes Generales como “otras actividades parlamentarias..., lo que se publica para general conocimiento”. Véase, como ejemplo, SENADO: “Declaración institucional de apoyo a los procesos de democratización que se están produciendo en diversos países del norte de África y de Oriente Próximo y de denuncia de la represión ejercida por determinados Estados para frenar las legítimas reivindicaciones de la ciudadanía”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 24, 28 de febrero de 2011, pág. 20.

naturaleza. Sin embargo, que el órgano legislativo tenga autonomía funcional para desarrollar, por ejemplo, actividades de información pública y de relaciones institucionales, a través de la prensa y la televisión u otros medios tecnológicos más sofisticados y de largo alcance, no debe confundirse con la emisión de resoluciones que hacen las Cámaras en forma de declaraciones institucionales. Estas últimas son disposiciones sin valor de ley. Son resoluciones de las Cortes a fin de cuentas. De no hacerse dicha distinción habría que reconocer que el poder legislativo tiene facultades legales para también emitir resoluciones no de ley que vayan dirigidas a la opinión pública u otros sujetos distintos al Gobierno con un formato parecido a un comunicado de prensa.

La aplastante lógica de que cualquier comunicado institucional de una organización pública o privada sobre un suceso ocurrido en el extranjero debería tener como principales sujetos receptores a aquellos que se encuentran afectados por dicho suceso puede hacer que perdamos de vista un aspecto muy importante de los actos sin valor de ley del órgano legislativo. Se trata de que en el caso de las resoluciones no legislativas que producen el Congreso o el Senado, con independencia de que sean consideradas por sus promotores y calificadas por la respectiva Mesa como una moción, una proposición no de ley o una declaración institucional, éstas son mensajes –de solicitud o un desiderátum– cuyo circuito oficial de circulación, al menos el inicial, debe ser el del Estado español, específicamente, el de los órganos que conforman el poder ejecutivo⁰. De no ser así, dichas resoluciones se desmarcarían profundamente de la actividad tradicional de dirección política que ejercen las Cámaras sobre el Gobierno. Esto es lo que sucede con la gran mayoría de las declaraciones institucionales que emiten las Cortes Generales. Tales mensajes, en realidad, están dirigidos a sujetos diferentes al Gobierno y circulan por circuito distinto al estatal⁰.

El contenido de estos comunicados hace difícil que muchos de ellos puedan ser definidos estrictamente como una actividad de dirección política al Gobierno. Estamos, más bien, ante otra actividad de las Cámaras. Bastante imprecisa en cuanto a sus posibles efectos, pero no por ello para calificarla como una actividad diplomática y mucho menos como diplomacia parlamentaria. Las declaraciones institucionales de dimensión internacional que producen las Cortes Generales pueden que intenten reflejar una especie de labor de orientación política, pero dirigida a otros actores que se encuentran en el extranjero. No obstante, equiparar la dirección política con la diplomacia, como decíamos al inicio del tema sobre parlamentarismo de solidaridad, presenta enormes inconvenientes teóricos y prácticos. La dirección política que ejerce el Parlamento es sobre el Gobierno y se encuentra enmarcada legalmente –por el

⁰ Por si ello no fuera suficiente, la doctrina ha señalado algunas dificultades, que incluso, se presentan cuando los actos sin valor de ley que produce el órgano legislativo van dirigidos a un sujeto distinto al Gobierno. Véase al respecto: PASCUAL MATEO, Fabio: “En los intersticios de los reglamentos: Análisis de las facultades de dirección política de las cámaras parlamentarias”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 54, 2001, pp. 89-119. Este autor ha destacado que dentro de la práctica parlamentaria en España: “El sujeto receptor de la proposición no de ley es usualmente el Gobierno. No obstante, no han faltado casos de proposiciones dirigidas a otros órganos del Estado que, sin embargo, plantean ciertos problemas de admisibilidad”, pág. 104.

⁰ En algunos casos, las Cámaras, en sus declaraciones institucionales, se han dirigido únicamente a las autoridades de otros países, como por ejemplo, en la “Declaración institucional ante los acontecimientos producidos en Irán tras la celebración de las elecciones”. En dicha resolución, “El Congreso de los Diputados insta a las autoridades iraníes a garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas iraníes, en especial la libertad de expresión, reunión, manifestación, así como información y circulación.”, Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 233, Serie D, 02 de julio de 2009, pág. 40. Sobre pronunciamientos parecidos por parte de la Cámara Alta, puede consultarse: SENADO: “Declaración institucional por la que se insta a todas las fuerzas implicadas a que eviten tomar medidas que puedan poner en peligro el proceso de reconciliación nacional en curso en Costa de Marfil y por la que se subraya su compromiso con la pacificación y fortalecimiento de la democracia”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 667, Serie I, 2 de junio de 2003, pág. 5.

derecho interno- dentro de la relación de equilibrio entre estos dos poderes del Estado. En cambio, la diplomacia se encuentra enmarcada legalmente –por el derecho internacional- dentro de la relación de equilibrio (pacífico) entre los Estados.

Las dificultades teóricas para reconocer a las declaraciones institucionales de las Cámaras como una actividad diplomática que persigue brindar orientación política a otros actores distintos al Gobierno y que además se encuentran situados en el extranjero podrían ser relativizadas si adopta la tesis de que diplomacia ya no es una actividad exclusiva de los órganos estatales con representación internacional. Puede que haya suficiente evidencia empírica que lo demuestre, pero en el caso de las Cortes Generales, uno de los principales problemas prácticos que ha presentado la emisión de declaraciones institucionales de dimensión internacional ha estado en el radio de acción de esta actividad. Sin la existencia de canales formales propios para transmitir un mensaje, que en principio no pasa de ser publicado en el boletín oficial del órgano legislativo, el alcance de las declaraciones institucionales producidas por las Cámaras sobre hechos internacionales es muy limitado. De hecho, dicho alcance se encuentra supeditado a lo que hagan otros actores estatales y no estatales para, al menos, reproducir dichas resoluciones fuera de las fronteras nacionales⁰.

Los límites de las declaraciones institucionales de dimensión internacional como recursos formales de influencia política es una consecuencia de otra de las características principales de dichos actos sin valor de ley: la producción de declaraciones institucionales por parte de las Cortes Generales es básicamente una actividad auto-referencial. Pareciera que el mismo órgano legislativo necesitara oírse decir algo al respecto frente a una determinada situación ocurrida en otro país o sobre alguna efeméride que tiene un significado internacional. Esto ocurre en las ya acostumbradas declaraciones institucionales que anualmente y con cierto sesgo repetitivo hacen las Cámaras sobre el aniversario del «día internacional» de una causa política y social en concreto⁰. El alcance formal de las declaraciones institucionales tiende a agotarse dentro del órgano legislativo, a lo sumo dentro del propio circuito (de orientación política) Parlamento-Gobierno. Ello sucede cuando éste último no adopta ninguna medida en materia de política exterior para tratar de involucrarse –por medio de la diplomacia- en el asunto en cuestión que fue objeto de la declaración institucional de alguna de las Cámaras.

Las declaraciones institucionales de las Cámaras han evitado convertirse en una colección de resoluciones no legislativas sin mayor transcendencia política y social gracias a otros actores no estatales, como los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, interesadas en que algunas de dichas resoluciones tengan la mayor difusión posible⁰. La propia naturaleza de comunicado público que tienen las declaraciones institucionales ha forzado a que los actos sin valor de ley producidos por el Congreso y el Senado que han sido calificados por las respectivas Mesas como declaraciones institucionales necesiten como

⁰ Véase: CORTES GENERALES: “Declaración aprobada por la Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer, en su reunión del día 16 de septiembre de 2003, en relación con la situación de Amina Lawal, mujer nigeriana condenada a morir lapidada según la Ley Islámica, y solicitud de que se traslade al Presidente del Gobierno, a la Ministra de Asuntos Exteriores y a los medios de comunicación”, *Diario de Sesiones, Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer*, núm. 149, 16 de septiembre de 2003, pág. 3652.

⁰ Véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “Declaración institucional con motivo del día internacional de la violencia de género”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 270, Serie D, 27 de noviembre de 2001, pág. 18; “Declaración institucional con motivo del día internacional de la violencia de género”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 450, Serie D, 3 de diciembre de 2002, pág. 29; “Declaración institucional con motivo del día internacional de la violencia de género”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 632, Serie D, 2 de diciembre de 2003, pág. 12. SENADO: “Declaración institucional con motivo del Día Internacional para la eliminación de la violencia contra las mujeres”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 773, Serie I, 2 de diciembre de 2003, pág. 24; “Declaración institucional con motivo del Día Internacional para la eliminación de la violencia contra la mujer”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 131, Serie I, 7 de diciembre de 2004, pág. 4.

principal circuito de circulación el de los denominados *mass media*, incluyendo, por supuesto, la internet⁰. Es la única forma de que el mensaje –de solidaridad- de los parlamentarios que contemplan dichos actos pueda ser recibido por los sujetos afectados por la situación sobre la que versan tales comunicados oficiales del órgano legislativo.

La intención manifiesta o tácita de muchas de las declaraciones institucionales de dimensión internacional emitidas por el Congreso y por el Senado de no instar principalmente al Gobierno español sino a las autoridades de otros países o al conjunto de los Estados para que adopten las medidas oportunas frente a los hechos en cuestión, supone que son las propias Cámaras las que se encargarían de una alguna manera de hacer llegar ese mensaje a sus destinatarios en el extranjero. Sin embargo, el modo de hacerlo no es oficial; es informal, a través de canales distintos a los que tiene el Estado para sus relaciones con el exterior. Es decir, las Cortes Generales han venido produciendo desde los inicios de la democracia una serie de resoluciones no legislativas de perfil internacional cuya tramitación parlamentaria no consta formalmente en ninguna de las normas internas de las Cámaras. A pesar de ello, dichos actos políticos y sin valor de ley del Congreso y del Senado se emiten de manera formal como disposiciones regulares de estos órganos y se publican en sus respectivos boletines oficiales, pero sólo a partir de su posterior difusión por medios no estatales es que es posible que el contenido de dichas resoluciones trascienda las fronteras nacionales y llegue a los sujetos a los que en realidad se ha dirigido el cuerpo legislativo en sus comunicados institucionales⁰.

El camino tan incierto y azaroso al que están expuestas las declaraciones institucionales de dimensión internacional del órgano legislativo español tras su publicación en el respectivo boletín oficial de alguna de las Cámaras conlleva, lógicamente, a otorgar a estos actos sin valor legal un perfil (aún) más modesto como instrumentos de influencia política en el plano exterior. Estos actos son, más que todo, expresiones de solidaridad parlamentaria en torno a eventos internacionales, institucionalizadas mediante unos procedimientos habituales que tiene el órgano legislativo para producir resoluciones no de ley. Han sido dichos procedimientos los que han permitido a los diputados y senadores desarrollar una actividad alternativa a la labor de orientación política que les ha servido para participar desde el interior de la institución, de un modo pasivo y reactivo, en cuestiones internacionales, pero dentro de los límites formales que ello supone para unos representantes del Estado cuyo radio de representación política ha sido y será siempre nacional.

0 Entre otros ejemplos, está el caso de la “Declaración institucional sobre el proceso de paz en Centroamérica”, emitida en la III Legislatura por el Congreso de los Diputados y publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 61, Serie E, 2 de noviembre de 1987, pág. 1872. Esta declaración fue publicada por la ONG Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, en su revista *Tiempo de Paz*, n. 9, 1987, pág. 88.

0 Una muestra de ello es de la “Declaración institucional sobre el tratamiento de las enfermedades autoinmunes sistémicas en general, y el lupus en particular, en el Sistema Nacional de Salud”, formulada en la IX Legislatura por la Comisión de Sanidad, Política Social y Consumo del Congreso de los Diputados y publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 582, Serie D, 6 de junio de 2011, pág. 16. Dicha declaración institucional puede consultarse, por ejemplo, en la página web: <http://www.lupusasturias.org/lupicos/48/asturias/78/claves/DECLARACI%C3%93N-INSTITUCIONAL-DEL-CONGRESO-SOBRE-EL-LUPUS>, perteneciente a la Asociación Lúpicos de Asturias, fecha de consulta: 30/03/2016.

0 Un caso, incluso, aún más emblemático de difusión de las declaraciones institucionales de las Cámaras al margen de los circuitos oficiales tuvo lugar en la IX Legislatura. Fue la iniciativa de declaración institucional, surgida en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, de apoyo al diputado Gaspar Llamazares cuya imagen fue utilizada en 2010 por las autoridades de los EE.UU. para elaborar un retrato robot sobre el líder terrorista Osama Bin Laden. Dicha iniciativa, preparada por el Grupo Parlamentario Socialista, nunca llegó a debatirse, ni aprobarse, ni mucho menos a publicarse en el Boletín Oficial del órgano legislativo, sin embargo el contenido la misma fue recogida por algunos medios de comunicación impresos, como el Diario ABC. Véase: ABC: “Los partidos apoyan a Llamazares con una declaración consensuada”, edición del lunes 18 de enero de 2010, pág. 17.

CONCLUSIONES

La participación de los parlamentarios en el ámbito internacional y el desarrollo de actividades internacionales por los órganos legislativos no son fenómenos recientes; de finales del siglo XX. Tampoco son, en su mayoría, acciones informales y aisladas que realizan los legisladores sin ningún tipo de estructura institucional. La experiencia de las Cortes Generales es un ejemplo que aporta suficiente evidencia empírica de ello. Dicha generalización es posible porque, pese a su condición de estudio de caso, el análisis sobre las actividades internacionales del Congreso y del Senado ha implicado describir y analizar los contactos y relaciones formales de las Cámaras con un número significativo de instituciones y espacios regulares para la participación parlamentaria internacional que se encuentran ubicados en distintas partes del mundo y cuya existencia anteceden al régimen democrático iniciado en 1978. El aumento de las actividades internacionales de las Cortes Generales así como la institucionalización definitiva de dichas actividades durante la democracia han sido los aspectos más novedosos que han caracterizado a esta labor del Parlamento y de sus miembros.

El supuesto carácter innovador así como la aparente informalidad que han sido atribuidos por la literatura actual a la tradicional actividad institucional de los parlamentos y de sus miembros en el plano internacional ha sido consecuencia del uso inadecuado que han venido haciendo recientemente muchos políticos y académicos del clásico concepto de diplomacia parlamentaria. Éste ha sido sacado, sin mayores consideraciones epistémicas, de su espacio original de aplicación para intentar explicar un fenómeno completamente distinto. En el marco de la tesis de la llamada diplomacia pública, el concepto de diplomacia parlamentaria ha sido extraído del ámbito de las organizaciones internacionales integradas por diplomáticos para ser introducido en el universo de las instituciones compuestas por parlamentarios como un concepto revolucionario y de enorme inventiva con el cual se ha pretendido explicar una realidad, que en verdad tiene más de cien años pero que había pasado bastante desapercibida dentro de los estudios sobre parlamentos durante décadas.

La actividad internacional de los legisladores comenzó a ser estudiada de forma aislada a partir de mediados del siglo pasado, debido, principalmente, a la aparición y creciente proliferación en ese entonces de un conjunto de instituciones internacionales conformadas por diputados y senadores pertenecientes a los distintos Estados participantes en tales instituciones. Desde un principio, a este fenómeno se le denominó, aunque sin mayor difusión en la doctrina, con el nombre de parlamentarismo internacional. Dicho concepto vendría a definir tal realidad como un proceso de internacionalización de la institución parlamentaria a raíz del traslado al plano internacional de las estructuras, prácticas y actores propios de los

órganos legislativos. Una explicación sencilla y ajustada de manera objetiva a lo que representaba para el momento la situación en cuestión, pero que, lamentablemente, no tuvo un desarrollo teórico ulterior conforme fue evolucionando esta realidad dentro de las instituciones nacionales o internacionales formadas por parlamentarios.

Los espacios tradicionales y las actividades habituales a través de las cuales los legisladores han buscado desde el principio participar en el ámbito internacional (v.g. asambleas parlamentarias internacionales, conferencias parlamentarias internacionales, grupos de amistad, resoluciones no legislativas de apoyo internacional, etc.) han evolucionado aceleradamente en las últimas décadas producto de conocidos procesos políticos, económicos y sociales, como la democratización de los Estados, la liberalización de los mercados y la globalización de los patrones culturales del mundo occidental. En estos escenarios objetivos, de tendencia, al parecer, irreversible, el parlamentarismo internacional ha logrado alcanzar formas institucionales bastantes diferenciadas, aunque sin perder las múltiples conexiones que existen entre ellas. El fenómeno inicial de «trasposición» al plano internacional del parlamento como institución da la impresión de haber llegado a un estado definitivo de maduración.

La existencia hoy en día en los cinco continentes de un número significativo de organizaciones internacionales compuestas por legisladores, la celebración regular a nivel mundial de encuentros internacionales de parlamentarios, la presencia dentro de la mayoría los órganos legislativos de colectivos interpartidistas para el fomento de relaciones internacionales y la producción por los parlamentos de los más diversos países de declaraciones de apoyo o condena ante sucesos ocurridos fuera de sus respectivos territorios evidencian el grado de desarrollo institucional de la participación internacional de los legisladores. Una participación que tiene sus correspondientes pautas formales en cada uno de estos ámbitos, pese a que los productos y resultados de dicha actuación carezcan de la más mínima fuerza (jurídica) vinculante para los sujetos de derecho internacional. Son acciones, incluso, con efectos políticos muy imprecisos y de difícil medición; limitaciones que han servido, precisamente, para que cada vez más autores les atribuyan a la participación internacional de los legisladores un supuesto carácter diplomático.

La participación internacional de los legisladores es, principalmente, una actividad dialógica; de contacto e interlocución entre parlamentarios y entre sus respectivos órganos legislativos. Cualquier elemento adicional que se le pretenda atribuir no pasa de ser sólo figurativo, simbólico; carente de referentes teóricos o empíricos suficientes que lo respalde como un rasgo generalizable del fenómeno en cuestión. Los dos rasgos esenciales que permiten reconocer objetivamente a la participación internacional de los legisladores, en cualquiera de sus formas institucionales son, en primer lugar, la existencia de una actividad formal fundada en el diálogo interparlamentario y, en segundo lugar, el desarrollo de labores complementarias o ulteriores de asistencia técnico-política y técnico-administrativa de los órganos legislativos fuera de las fronteras nacionales, las cuales se distinguen como de cooperación parlamentaria internacional. Que se opte, en cambio, por llamar a todo ello “diplomacia parlamentaria” o “política internacional de los órganos legislativos” es sólo una interpretación axiológica; no epistemológica, ni mucho menos ontológica de esta realidad de los parlamentos.

El diálogo interparlamentario y el trabajo tecno-político o tecno-administrativo que desarrollan formalmente los legisladores fuera de sus respectivos países constituyen el conjunto de actividades internacionales de los parlamentos. En este estudio hemos centrado nuestra atención en el primer tipo de actividades, en las locutivas; tanto en las que se originan de la interacción entre los legisladores de distintas nacionalidades como en las que suponen

sólo una producción discursiva unilateral de los miembros de un parlamento a favor o en contra de situaciones externas. Aunque estas actividades de diálogo guarden una profunda interdependencia con aquellas basadas en la prestación o el intercambio de productos y servicios técnicos por parte de los órganos legislativos, su separación, con fines analíticos, se ha realizado para describir la existencia de una serie de circuitos institucionales que dan formalidad a las mismas y que en el caso de las Cortes Generales han determinado la manera en que sus diputados y senadores participan en el ámbito internacional.

Los circuitos institucionales para la participación internacional de los parlamentarios en actividades basadas en el diálogo y en la producción discursiva de opiniones formales de éstos sobre hechos que suceden en países distintos a los suyos se han desarrollado a partir de la progresiva reinvención en el plano internacional de las estructuras, instrumentos y prácticas de la clásica organización del poder legislativo. Dicha reinvención internacional de la institución parlamentaria y de sus componentes, la cual sólo había sido definida, básicamente, por la doctrina como parlamentarismo internacional, ha alcanzado tal nivel de evolución en la actualidad que ha permitido plantear la existencia de cuatro formas diferenciadas de dicho fenómeno. Pese a sus antiguos orígenes y tradicionales antecedentes, podemos concluir que hoy en día existen cuatro modalidades de participación internacional de los legisladores notablemente formalizadas: el parlamentarismo internacional de asamblea, el parlamentarismo internacional de conferencia, el parlamentarismo internacional de fraternidad y el parlamentarismo internacional de solidaridad.

Esta lectura profundamente estructuralista sobre la participación de los legisladores en el ámbito internacional es, en primer lugar, una alternativa teórica a la noción volitiva y carente de racionalidad instrumental sobre la que parece descansar la tesis de la diplomacia de los parlamentarios como una supuesta práctica desinteresada, aislada e informal de estos actores. Contrario a esta idea, las actividades internacionales de los legisladores y de los parlamentos son un conjunto de acciones formales que responden a determinadas estructuras internas o externas. En segundo lugar, este enfoque estructural de la participación parlamentaria internacional es una opción explicativa que permite ubicar los límites formales de dicha actividad participativa como una labor cuyos rasgos son totalmente distintos a la gestión de la política exterior que realiza el poder ejecutivo y a la habitual actividad de control que sobre la misma realizan los órganos legislativos, siendo, más bien, esta política la que muchas veces condiciona dicha participación internacional de los legisladores.

Las primeras estructuras institucionales que han ofrecido a los parlamentarios la posibilidad de participar en el plano internacional de un modo estable y organizado han sido las asambleas parlamentarias internacionales. Aunque la mayoría de ellas han sido ideadas y fundadas por legisladores, la participación *a posteriori* de éstos en dichas instituciones no ha sido (siempre) una decisión individual. El parlamentarismo internacional de asamblea tiene sus propias pautas –externas– para la participación de los legisladores. Éstos no pueden participar en cualquier asamblea parlamentaria internacional que deseen sólo por tener la condición de haber sido escogidos por los ciudadanos de un país para ostentar el cargo de representantes del poder legislativo. Dicha condición política es necesaria, pero no suficiente. Por regla general, existen, adicionalmente, un conjunto de criterios que fijan, en cada caso, la participación de los parlamentarios en tales instituciones internacionales.

La afiliación personal de los legisladores, que al principio fundamentó la participación de éstos en las primeras asambleas parlamentarias internacionales, comenzó a ser sustituida desde mediados del siglo XX por una admisión institucional de grupos nacionales de legisladores o delegaciones parlamentarias pertenecientes a los respectivos órganos legislativos de los países que reunían las condiciones geográficas o geopolíticas para ser

miembros de las diversas instituciones internacionales compuestas por parlamentarios que empezaron a aparecer en ese entonces. Ello no solamente supuso nuevas pautas para la participación internacional de los legisladores en el ámbito internacional. También implicó la progresiva incorporación de los propios parlamentos como las entidades encargadas de gestionar la participación de sus miembros en dichas asambleas parlamentarias internacionales. En el caso particular de las Cortes Generales la gestión institucional de la participación de sus diputados y senadores en tales asambleas internacionales se inició con la llegada de la democracia.

El ingreso de España desde finales de la década de 1970 en un conjunto de organizaciones internacionales en las que durante el franquismo tuvo vetada su participación fue lo que originó que las Cortes Generales comenzaran a desarrollar una actividad internacional basada en la conformación de las delegaciones de miembros del Congreso y del Senado que formarían parte de los órganos de composición parlamentaria de dichas organizaciones internacionales. La adhesión de España a un conjunto de tratados internacionales fue lo que posibilitó el inicio de una participación estructurada y permanente de diputados y senadores de las Cortes Generales en el ámbito internacional. Hasta ese momento, este tipo de participación había sido muy reducida y discontinua cuya gestión se encontraba en manos de algunos parlamentarios que, prácticamente, la desarrollaban de forma aislada e incluso, particular. El nuevo esquema de relaciones internacionales que impuso a las Cortes Generales los tratados de adhesión al Consejo de Europa y a la OTAN sirvió como referente al Parlamento español para ir reorganizando poco a poco las viejas relaciones que tenía con la UIP.

La participación de miembros del Congreso y del Senado en un mayor número de asambleas parlamentarias internacionales y el incremento de las actividades de estas dos Cámaras en la gestión de ello ha estado siempre condicionado por la política exterior del Gobierno; por la adhesión –mediante tratados y acuerdos internacionales– de España a otras organizaciones europeas, como la OSCE y la ya desaparecida Unión Europea Occidental, o a organizaciones interregionales, como la reciente Unión por el Mediterráneo. Esto se traduce en que el parlamentarismo internacional de asamblea desarrollado por las Cortes Generales si bien ha sido una actividad autónoma del órgano legislativo en cuanto a su ejecución, su origen es ajeno a la institución. No ha sido obra de ésta. En gran medida, se ha caracterizado por ser una actividad impuesta; obligada por la fuerza de los tratados firmados por España que implican –como derecho, pero también como responsabilidad– que un número determinado de integrantes de su poder legislativo central se incorporen de manera activa y permanente en los respectivos órganos de composición parlamentaria que forman parte de la estructura de cada una de las organizaciones internacionales a la que pertenece el Estado español.

Las Cortes Generales, al estar desprovistas de capacidad legal de representación en el exterior, no han podido decidir ellas mismas su participación en instituciones internacionales de composición parlamentaria. Las actividades internacionales de las Cortes Generales, especialmente las que realizan las Cámaras para conformar delegaciones parlamentarias permanentes que participan en las asambleas parlamentarias internacionales han sido, por lo general, una responsabilidad derivada de compromisos adquiridos por los órganos de representación internacional del Estado. Ello confirma una de las hipótesis de este estudio que señala que las actividades de carácter internacional realizadas por el Parlamento no comprometen jurídicamente al Estado español en el plano exterior. Por el contrario, mucha de la actividad del Congreso de los Diputados y del Senado en el ámbito del parlamentarismo internacional de asamblea ha estado condicionada más bien por la actuación de los órganos del poder ejecutivo, que sí tienen la capacidad para establecer acuerdos en el ámbito

internacional. No han sido las Cortes Generales las que han suscrito los compromisos internacionales que han permitido a sus miembros integrarse a las distintas asambleas parlamentarias internacionales a las que pertenece España como miembro de pleno derecho. Ha sido el Gobierno.

La mayoría de las relaciones que han establecido las Cortes Generales con las instituciones del parlamentarismo internacional de asamblea ha sido gracias a una actividad diplomática previa de los órganos con representación internacional del Estado español. Por sí solo, el Parlamento no hubiese logrado nunca, con excepción, por su supuesto, de la UIP, que sus miembros pudieran participar en las instituciones internacionales compuestas por legisladores. Ha sido la (auténtica) diplomacia, en manos del Gobierno, la que ha permitido en gran medida que el Congreso de los Diputados y el Senado puedan enviar delegaciones de sus miembros a diversas instituciones parlamentarias internacionales para que éstos participen en las actividades que éstas desarrollan. El órgano legislativo lo que ha hecho, al poner a algunos de sus integrantes a disposición de dichas asambleas parlamentarias internacionales, es cumplir una actividad de perfil internacional que le ha sido encomendada desde afuera; por los legítimos representantes del Estado ante otros sujetos de derecho internacional.

La labor de las Cámaras de confeccionar, al inicio de cada legislatura, las distintas delegaciones de diputados y senadores que participan en las diferentes asambleas parlamentarias internacionales es una actividad interna de perfil internacional que realiza el poder legislativo para procurar el diálogo y el contacto de algunos de sus parlamentarios con sus homólogos de otros países que están presentes en dichas instituciones internacionales. El Parlamento facilita esa participación; no la produce, ni la regula. Éste atiende a pautas externas para organizarla, las cuales son dictadas por las respectivas asambleas parlamentarias internacionales. En lo que tiene plena autonomía el órgano legislativo es en la elección del método de designación de los integrantes de las delegaciones parlamentarias internacionales, es decir, en la manera de escoger a los parlamentarios que, en comparación con el resto de los miembros de la institución, podrán participar de manera formal, permanente y estructurada en el ámbito internacional durante el tiempo que formen parte de dichas delegaciones.

La actividad de las Cortes Generales de gestionar la participación permanente y estructurada de sus diputados y senadores en un conjunto de asambleas parlamentarias internacionales se ha compaginado con otra labor también de perfil internacional realizada por el órgano legislativo dirigida a facilitar la participación de los parlamentarios en otros espacios internacionales de encaje multilateral para el encuentro de los legisladores, como son las conferencias parlamentarias internacionales. Es una actividad que el Parlamento fue asumiendo progresivamente de manera formal desde inicios de la democracia en el marco de su autonomía como institución, pero que comenzaron realizando de forma voluntaria, particular y aislada algunos miembros de las Cámaras hace más de un siglo. La novedad en este caso, no ha sido el desarrollo de la actividad como tal, ni siquiera su incremento en cada legislatura, pese a ser muy significativo, sino su institucionalización como una labor formal que pasó a ser coordinada por los órganos directivos del Congreso y del Senado tras cien años sin mayor control.

La celebración de conferencias parlamentarias internacionales fueron el origen, el punto de partida, del fenómeno de internacionalización del parlamento como institución; de sus prácticas y, principalmente, de sus integrantes. Fueron el primer espacio institucional para la participación internacional de los legisladores y su rasgo fundamental ha sido siempre la naturaleza eventual, episódica, de dicha participación. El parlamentarismo español fue pionero en la creación de estos espacios, a finales del siglo XIX. Sin embargo, desde un principio, tales eventos tuvieron poco de novedosos en cuanto a su concepción. Fueron el

símil parlamentario de las conferencias de paz que tan sólo unas décadas antes ya habían comenzado a celebrar diplomáticos y representantes plenipotenciarios de los Estados. Los legisladores de entonces lo único que hicieron fue replicarlas. Éstos encontraron en los primeros antecedentes de la futura diplomacia de conferencia el referente práctico no para parlamentarizar la diplomacia –cosa que terminaron haciendo los diplomáticos- sino para fundar su propio parlamentarismo de conferencia en el ámbito internacional.

El parlamentarismo internacional de conferencia fue en un comienzo el estadio inicial de algunas de las actuales asambleas parlamentarias internacionales. Éstas fueron las que, junto a los órganos legislativos, hicieron después de las conferencias parlamentarias internacionales también un producto institucional. En el caso de los parlamentos, éstos empezaron durante el siglo XX tanto a promover sus propias conferencias internacionales como a velar por la asistencia organizada y oficial –en comitivas o delegaciones- de los legisladores a aquellos eventos de este tipo a las que era formalmente invitada la institución. Con ello, la participación de los parlamentarios en dichos espacios internacionales episódicos dejó de ser sólo una cuestión individual. Los órganos legislativos pasaron a gestionar y controlar la asistencia de sus miembros a la mayoría de los eventos internacionales de carácter interparlamentario cuya convocatoria formal la realizaba alguna institución parlamentaria internacional o el parlamento nacional de algún país en particular.

El grado de desarrollo institucional alcanzado por el parlamentarismo internacional de conferencia en los últimos cincuenta años se observa en su gran diversificación. De encuentros generales y heterogéneos, que concentraban simplemente a los legisladores, las conferencias parlamentarias internacionales se han estratificado –por la jerarquía de los convocados- y especializado –por temáticas permanentes-. Hoy en día es posible hablar, por un lado, de un parlamentarismo internacional de vértice que viene a representar al conjunto de conferencias internacionales que reúnen a presidentes de parlamentos y, por otro lado, de un parlamentarismo internacional de base que se caracteriza por la celebración de conferencias sin distinciones jerárquicas en cuanto a sus asistentes. También es posible, dentro de su connatural carácter episódico, hablar de conferencias muy especializadas que se distinguen, edición tras edición, por mantener una temática en específico, como la seguridad y defensa o la situación de los senados. Incluso, una distinción adicional se presenta en Europa, donde la existencia de la Unión Europea hace que sea necesario separar a las conferencias de legisladores de los países comunitarios de los encuentros interparlamentarios no comunitarios.

La participación de diputados y senadores de las Cortes Generales en los distintos ámbitos del parlamentarismo internacional de conferencia empezó a experimentar un notable incremento desde los propios inicios de la transición a la democracia. La nueva condición democrática que iba adquiriendo el sistema político, aunado al ingreso de España al Consejo de Europa en 1977 facilitó que el órgano legislativo comenzara a ser convocado desde la Legislatura Constituyente a eventos interparlamentarios tanto de origen comunitario como de naturaleza estrictamente europea o internacional. Sin embargo, fue la conversión del país en 1986 –mediante un tratado de adhesión- en Estado miembro de la UE lo que ha permitido que, desde entonces, el Parlamento haya tenido que ser invitado (no por cortesía) a una serie de conferencias de legisladores ligadas al proceso de integración europea. La asistencia de delegaciones del Congreso y del Senado a estos eventos, algunos de los cuales han conseguido mantener una enorme longevidad, sólo ha sido posible gracias a los acuerdos previos firmados por España. Es decir, a los suscritos por el poder ejecutivo; el único con capacidad para comprometer jurídicamente al Estado en el plano internacional.

La firma de algunos tratados internacionales por España ha sido determinante en el desarrollo de las actividades realizadas por las Cortes Generales en el terreno de las

conferencias parlamentarias internacionales. Al igual que sucede en el caso de las asambleas parlamentarias internacionales, la participación de los parlamentarios españoles en un significativo número de eventos del parlamentarismo internacional de conferencia se ha encontrado condicionada de forma estructural por la actuación (diplomática) de los sujetos estatales con representación en el exterior. Aunque es en la dimensión comunitaria del parlamentarismo internacional de conferencia donde la participación de los legisladores ha estado más sujeta a los compromisos adquiridos por el Estado español a raíz de los tratados de integración europea, en el lado de las conferencias parlamentarias no comunitarias también existen ésta y otras condiciones formales, algunas producto de ciertos vínculos institucionales de las Cámaras con determinadas organizaciones internacionales de composición parlamentaria como la UIP o la Asociación de Senados de Europa.

La mayoría de las conferencias parlamentarias internacionales a las que asisten los miembros de las Cortes Generales no responden a invitaciones personales que reciben directamente los parlamentarios. El grueso de la participación de los diputados y senadores en estos eventos internacionales responde a convocatorias institucionales, dirigidas formalmente por sus organizadores a las autoridades de las Cámaras. Son éstas las que deciden la asistencia o no a la conferencia en cuestión y, en caso de decidir a favor, designan a los integrantes del órgano legislativo encargados de participar en dicho evento. Esta actividad internacional del Parlamento es aún más formal y hasta restrictiva en el caso de las conferencias parlamentarias comunitarias, donde no es una opción si se asiste a tales eventos; es una obligación, producto de los compromisos adquiridos por el Estado a raíz de los tratados de integración europea, pero al mismo tiempo es un derecho al ser España miembro de la UE.

La labor que realizan el Congreso de los Diputados y el Senado con la finalidad de responder a un conjunto de invitaciones –tanto de libre asistencia como obligatoria– para participar en conferencias parlamentarias internacionales tiene muy poco de informal e irregular. Han sido los presidentes de las Cámaras, o en su defecto los parlamentarios designados por estas autoridades, los que han asistido a las cumbres de presidentes de parlamentos que se han venido celebrando en las últimas décadas. También son los órganos directivos de ambas Cámaras los que han organizado las respectivas delegaciones parlamentarias que han participado en otros encuentros internacionales que reúne sin distinción a legisladores de diversos países. Muchas veces, estas delegaciones han sido encabezadas por los presidentes del Congreso o del Senado. Por otro lado, es muy común que sean los parlamentarios integrantes de determinadas Comisiones Parlamentarias, por ejemplo, la de Asuntos Europeos, los que asistan a determinados encuentros interparlamentarios de naturaleza comunitaria en los que se abordan temáticas muy específicas, ligadas al proceso de integración europea.

Los diputados y senadores españoles no son siempre los que deciden a título personal si van o no a una conferencia parlamentaria internacional. La participación de éstos en dichas instancias eventuales del parlamentarismo internacional no suele ser, por lo general, un asunto de voluntad e iniciativa individual, como lo era hace cien años. La asistencia de los miembros de las Cortes Generales a conferencias internacionales se ha convertido en una responsabilidad adicional a las labores parlamentarias habituales que éstos tienen dentro del órgano legislativo. En este espacio, se produce, por el propio cuerpo directivo de la institución (la Presidencia o la Mesa), un proceso de designación, organización y reparto de tareas para asistir a cualquier evento internacional al que haya sido invitada la Cámara. Es una labor regular de la institución en el marco de su autonomía funcional como organización. La forma que ha asumido el Parlamento de gestionar la participación de sus integrantes en las diversas experiencias del parlamentarismo internacional de conferencia que se dan en la actualidad es

una situación completamente distinta a lo que (después) puede terminar siendo la participación en dichas conferencias. Que ésta no pase de producir un diálogo informal entre legisladores ya es otra cuestión, cuyo análisis implicaría situar el objeto de estudio en la realidad de estos eventos internacionales interparlamentarios.

La posibilidad de analizar en todas sus dimensiones la participación internacional de los parlamentarios considerando únicamente el espacio de los órganos legislativos sólo es viable en los casos de las relaciones interparlamentarias bilaterales que constituyen el parlamentarismo internacional de fraternidad o de las acciones parlamentarias unilaterales de carácter discursivo sobre eventos externos que constituyen el parlamentarismo internacional de solidaridad. El mismo proceso de internacionalización de la institución parlamentaria o, mejor dicho, de su transposición al plano internacional, condujo a que también los legisladores (re)crearan en el interior de los parlamentos algunas estructuras y prácticas para participar en el ámbito internacional sin necesidad de pertenecer a las asambleas parlamentarias internacionales o de asistir a conferencias parlamentarias internacionales. En la gran mayoría de los órganos legislativos que existen a nivel mundial, los parlamentarios han establecido sus propios espacios institucionales para desarrollar una cierta actividad internacional basada en relaciones interparlamentarias bilaterales de amistad y en iniciativas parlamentarias no legislativas de solidaridad internacional.

El desarrollo dentro de los parlamentos de colectivos interpartidistas de legisladores para la promoción de relaciones con otros países y la producción por estos órganos de resoluciones oficiales a favor o en contra de situaciones que tienen lugar fuera de las fronteras nacionales han sido, en esencia, fenómenos intraparlamentarios. Sus raíces se hunden en un histórico proceso de reinvención institucional de estructuras e instrumentos originarios de los órganos legislativos, como los grupos parlamentarios y las mociones. Dicho proceso, que comenzó hace más de un siglo, fue impulsado en los parlamentos de ciertas potencias europeas de la época por legisladores que buscaban participar en el plano internacional desde el interior de la propia institución parlamentaria. Frente a este hecho, cualquier intento de vincular hoy en día la aparición de colectivos parlamentarios de fraternidad internacional y el desarrollo de resoluciones no legislativas sobre eventos internacionales con una nueva forma de diplomacia que practican los parlamentarios carece de fundamento. Ante todo, implicaría reconocer que se trata de una actividad con gran tradición y no una práctica novedosa como pretende mostrar la literatura reciente que usa el concepto de diplomacia parlamentaria en el ámbito de los órganos legislativos.

Los llamados grupos parlamentarios de amistad no son estructuras de creación reciente, ni siquiera en el caso del Parlamento español. En este órgano, las primeras agrupaciones parlamentarias de amistad se constituyeron a mediados del siglo XX. No obstante, su existencia fue muy irregular hasta finales del mismo. Durante los inicios del período democrático, la conformación de estos colectivos de amistad fue más una reacción de las Cámaras a solicitudes de órganos legislativos de otros países que una iniciativa propia del Congreso o del Senado. En medio de esta discontinuidad inicial, lo importante fue el papel que progresivamente fueron asumiendo algunos órganos de las Cámaras, como los Grupos Parlamentarios y las respectivas Mesas del Congreso y del Senado en la conformación de los grupos parlamentarios de amistad. Éstos terminaron convirtiéndose en órganos oficiales de la institución legislativa aunque no estuvieran contemplados en sus Reglamentos internos. Los grupos parlamentarios de amistad se institucionalizaron formalmente en las Cortes Generales por decisión de sus propias autoridades.

El establecimiento de un gran número de grupos de amistad en las Cortes Generales a finales del siglo XX fue una política coordinada por los órganos directivos de las Cámaras.

Aunque los orígenes de cada una de estas agrupaciones fueron muy diversos (algunas surgieron del simple acercamiento de diputados y senadores españoles con sus homónimos de otros países, otras reflejaron un paso más en la evolución de las eventuales reuniones interparlamentarias), todas acabaron teniendo como destino final su institucionalización como espacios permanentes para la participación internacional de naturaleza bilateral de algunos miembros del Congreso y del Senado. La constitución formal dentro de estas Cámaras de dichos colectivos interparlamentarios de amistad con órganos legislativos de otros países no era más que una muestra de la autonomía organizativa y funcional de la que ha gozado el Parlamento no sólo para el desarrollo de sus responsabilidades tradicionales, marcadas por las Constitución, sino también para realizar otras actividades propias, algunas de ellas de perfil internacional.

La conformación de los grupos de amistad puede que, en la mayoría de los casos, haya sido una actitud reactiva del Parlamento; para dar respuesta a una demanda externa, especialmente, de los órganos legislativos extranjeros interesados en establecer relaciones con el Congreso o el Senado, o con ambas Cámaras. Pero al final de cuentas, dicha reacción ha sido institucional; una respuesta oficial del organismo. Ha expresado una forma de actuación de las Cortes Generales y sus órganos directivos en materia de relaciones institucionales. Aunque la creación de dichos colectivos fuera promovida en principio por algunos legisladores muy pronto dejaba de ser una cuestión personal de éstos. Pasaba a ser un asunto institucional que han terminado decidiendo (juntas o separado) las autoridades de las respectivas Cámaras. Lo mismo vale decir sobre la continuidad, al menos oficial y formal, de tales espacios participativos. Su renovación, al comienzo de una nueva legislatura, o su reactivación, tras años de haber sido interrumpidos, han sido temas sobre los que, tanto en el Congreso como en el Senado, la Mesa y la Presidencia, han tenido la última palabra.

La situación que mejor confirma el carácter formal de los grupos de amistad como órganos oficiales del Congreso y el Senado ha sido la promoción que, por su cuenta, han venido haciendo en las últimas legislaturas algunos diputados y senadores de los denominados intergrupos parlamentarios como sustitutos informales de los grupos de amistad. Ello ha sido una de las consecuencias de la decisión tomada en la VIII Legislatura por los órganos directivos de las Cámaras de reducir el número de sus grupos de amistad. La progresiva desaparición de casi todos los grupos de amistad ha venido siendo resuelta por parlamentarios mediante la conformación de colectivos interpartidistas con fines internacionales, los cuales han surgido al margen de la política de recorte de las actividades internacionales que han sido propias del Parlamento y que fue establecida, principalmente, en el Congreso de los Diputados a finales de la primera década del siglo XXI. Una política que se ha mantenido hasta entonces y que también ha afectado, aunque en menor medida, a otra de las dimensiones institucionales del parlamentarismo internacional de fraternidad de las Cortes Generales como ha sido el caso de los viajes al extranjero de sus miembros para visitar los órganos legislativos de otros países.

El Congreso y el Senado desde los inicios de la democracia, además de los grupos de amistad, también procuraron otros espacios institucionales de participación internacional de tipo bilateral para el desarrollo de relaciones con parlamentos de diversos países. A pesar de su naturaleza episódica, las reuniones interparlamentarias, los viajes internacionales de diputados y senadores españoles para responder a invitaciones hechas por los órganos legislativos de otros Estados así como las visitas de legisladores extranjeros a las sedes de las Cortes Generales se convirtieron en actividades habituales tanto de su Cámara Baja como de su Cámara Alta. Muchas de estas actividades internacionales fueron en un principio el germen de algunos grupos de amistad que lograron constituirse tiempo después, pero también han

pasado a ser en los últimos años, a raíz de la política de recortes implementada por el Parlamento, el único reducto que le queda a éste para seguir manteniendo relaciones interinstitucionales más o menos permanentes con los diferentes cuerpos parlamentarios de otros países interesados en ello.

La eliminación de los grupos de amistad ha regresado al Parlamento español a la situación primaria que se presentaba a principios de la democracia en materia de relaciones con los órganos legislativos de otros países. Estas relaciones interinstitucionales, prácticamente, se desarrollaban a través de viajes de delegaciones del Congreso y del Senado para visitar dichos órganos legislativos y de la visita a las Cortes Generales de parlamentarios extranjeros. Tales visitas, en algunos casos, dieron pie a la creación de reuniones interparlamentarias y posteriormente al establecimiento de grupos de amistad, los cuales pasaron más tarde a encargarse de celebrar dichas reuniones con cierta regularidad. Sin embargo, esta trayectoria (teleológica) de desarrollo institucional se ha invertido después de treinta años de recorrido ascendente. Al haber desaparecido los grupos de amistad la tendencia ha cambiado. No puede decirse que se haya roto, porque la evolución de las instituciones del parlamentarismo internacional de fraternidad no siempre es lineal.

El cambio de tendencia ha sido más bien producto de la decisión de los órganos directivos de las Cámaras de favorecer la promoción de espacios participativos episódicos y relacionales, como los viajes al exterior de los parlamentarios y las visitas a la institución de delegaciones parlamentarias extranjeras en perjuicio de aquellos de tipo permanente y colectivo, como los grupos de amistad. A partir de la VIII Legislatura, el Congreso y el Senado han pasado de tener estructuras permanentes y oficiales para promover de manera formal el parlamentarismo internacional de fraternidad al canalizar sus relaciones de amistad interparlamentaria únicamente mediante la recepción oficial de legisladores de otros países y por medio de la realización de viajes internacionales de miembros de las Cortes Generales para asistir a reuniones interparlamentarias convocadas por órganos legislativos de otros países que sí tienen y han mantenido, en términos generales, su respectivo grupo de amistad con España o, en particular, con alguna de las dos Cámaras que componen la institución central del poder legislativo español.

La desinstitucionalización de los grupos de amistad como espacios permanentes para la participación internacional de los miembros del Parlamento no representa una situación definitiva, ni mucho menos irreversible. Podría cambiar en cualquier momento con la reactivación de dichas agrupaciones. En todo caso, ésta es una cuestión que dependerá de los órganos directivos de las Cámaras. Más allá del período temporal del estudio, la tendencia actual continua siendo, sin embargo, la de limitar al mínimo la formación de grupos de amistad en el Congreso y en el Senado. No importa que exista una demanda externa, de agrupaciones homólogas de otros órganos legislativos del mundo. La fórmula adoptada por el Parlamento español para atender tales demandas ha sido la constitución de delegaciones *ad hoc*. Estas delegaciones, que pueden ser mixtas, se constituyen cuando, por ejemplo, alguna de las Cámaras recibe la visita de integrantes de grupos de amistad de órganos legislativos de otros países o también en el caso de la realización de un viaje internacional con motivo de responder a una invitación hecha al Congreso o al Senado por alguno de estos grupos para visitar el país y la sede del poder legislativo al que pertenecen.

El actual funcionamiento del parlamentarismo internacional de fraternidad de las Cortes Generales, sin mayores estructuras permanentes, revela el enorme grado de autonomía que tienen las Cámaras para determinar, si bien no todos, algunos espacios institucionales mediante los cuales sus miembros participan en el ámbito internacional. Éstas por razones de austeridad, u otros motivos, incluso políticos, pueden reducir o eliminar por completo dichos

espacios. Ello confirma otra de la hipótesis de la investigación que afirma que las actividades internacionales de las Cortes Generales son parte de las acciones institucionales que se desarrollan en el marco del principio de autonomía parlamentaria del cual goza el poder legislativo. En comparación, con las delegaciones parlamentarias de las Cortes Generales en un conjunto de asambleas parlamentarias internacionales, que el Parlamento se ve en la obligación de conformar debido a compromisos firmados por el Estado español en el plano exterior, las estructuras participativas (formales) para el desarrollo de relaciones interinstitucionales de tipo bilateral del Congreso de los Diputados y del Senado con órganos legislativos de distintos países son productos ideados y contruidos por las propias Cámaras con arreglo a lo que decidan sus respectivos órganos directivos al respecto. Lo de menos es si son iniciativas individuales o colectivas que surgen desde la base de la institución parlamentaria.

La misma situación se presenta en el ámbito de la producción de actos sin valor de ley por parte del Congreso y del Senado sobre circunstancias en su mayoría negativas, que ocurren en otros países y las cuales no afectan a los intereses de España en el extranjero. La generación de proposiciones no de ley y de declaraciones institucionales por el Parlamento en las que sus miembros expresan una posición a favor o en contra de ciertos hechos suscitados fuera del país han sido otras de las actividades del perfil internacional bajo el control de las órganos directivos de las Cámaras. Dichas actividades se vienen realizando desde los inicios de la democracia en el marco de la función de orientación política que desarrollan las Cortes Generales. La producción de este tipo resoluciones no legislativas enfocadas sobre hechos externos no es fenómeno exclusivo del parlamentarismo español. Es un fenómeno generalizado en los órganos legislativos hoy en día, pero que tuvo sus comienzos hace doscientos años. Se trata de otra de las formas institucionales (re)inventadas por los legisladores para participar en el ámbito internacional.

En la Europa del siglo XIX, los parlamentarios no sólo recrearon estructuras básicas de la propia institución parlamentaria para construir ciertos espacios que les sirvieran para participar a nivel internacional. También reinventaron algunos instrumentos tradicionales del debate parlamentario, como las mociones, para ir más allá de la labor de control y orientación política de los parlamentos. Mediante la incorporación dentro de la agenda de los órganos legislativos de asuntos internacionales que superaban los márgenes de la convencional actividad de control de la política exterior, centrada en la defensa de los intereses nacionales en el extranjero, los legisladores establecieron otra manera de intervenir en el ámbito internacional. Éstos, presionados algunas veces por actores sociales externos, comenzaron a interesarse por situaciones universales que afectaban a colectivos humanos no representados, es decir, a sujetos que no pertenecían –por razones naturales o geográficas- al Estado del que dichos legisladores eran representantes.

Empezando por la esclavitud, continuando después por las guerras a gran escala, hasta llegar a las dictaduras, los parlamentarios, pertenecientes a países democráticos y desarrollados han acabado, en los últimos doscientos años, condenando la existencia de estas situaciones en otros Estados y dando muestras de solidaridad con quienes las padecían. La forma para hacerlo fue mediante la producción de proposiciones no de ley o de mociones, pero también adoptando un instrumento utilizado por las organizaciones modernas para la divulgación de información pública o externa, como lo es la declaración institucional. Dicha realidad, ya arraigada en los órganos legislativos de países europeos, no empezaría a configurarse dentro del Parlamento español hasta inicios de la democracia. Los diputados y senadores de las Cortes Generales comenzaron reproduciendo literalmente las resoluciones a

favor o en contra que, sobre algún hecho ocurrido en un país determinado, emitía a alguna organización internacional, en especial, de aquellas compuestas por parlamentarios.

La emisión de resoluciones por parte del Congreso o del Senado sobre ciertos sucesos internacionales encontró viabilidad desde el principio porque fueron elaboradas siguiendo el mismo trámite parlamentario que cualquier otra proposición no de ley que produce el órgano legislativo. Son igual de formales que otras resoluciones sin valor de ley del Parlamento sobre cuestiones nacionales. Estas muestras institucionales de apoyo o de condena de los parlamentarios españoles a un hecho ocurrido en otro país y el respectivo mensaje de solidaridad de éstos hacia sus habitantes han tenido siempre como interlocutor de partida al Gobierno. Ello es lo que ha permitido su admisión por las correspondientes Mesas de las Cámaras. Sin este destinatario inicial (interno) no habría manera de que estas iniciativas de solidaridad pudieran salir adelante. Lo que, en realidad, caracteriza a dichas resoluciones parlamentarias como una actividad internacional y las distingue, por tanto, del resto de solicitudes que también hacen las Cámaras al poder ejecutivo, incluso en materia de política exterior, está en su contenido y no en su proceso de creación.

Los distintos grupos parlamentarios en las Cortes Generales se han valido del proceso formal de creación de mociones y resoluciones no de ley, previsto en los respectivos Reglamentos de las Cámaras para desarrollar una actividad internacional, paradójicamente, no prevista en dichas normativas internas. La forma de hacerlo ha sido introduciendo dicha actividad dentro de otras actividades del Congreso y del Senado que sí están reglamentadas. Por tanto, las expresiones de solidaridad internacional de las Cámaras han sido siempre un contenido subyacente o complementario dentro de algunas propuestas no legislativas dirigidas, en principio al Gobierno, que se presentan a las respectivas Mesas del Congreso y del Senado por iniciativa de algún grupo parlamentario. Las iniciativas que logran ser admitidas y, posteriormente, ser aprobadas en sesión plenaria o en la comisión parlamentaria correspondiente se convierten en posiciones oficiales del órgano legislativo en torno al suceso internacional en cuestión con independencia de que su destinatario formal sea el poder ejecutivo.

Las resoluciones parlamentarias de solidaridad internacional se identifican por ser una expresión a favor o en contra de un suceso ocurrido en el extranjero, el cual es ajeno a los intereses nacionales. Por encima de la innegable interdependencia con «lo global» que caracteriza hoy en día a muchos procesos políticos y económicos locales, siguen existiendo límites entre lo que es interno y lo que es externo a los Estados. En medio de la proximidad y de lo reticular que puede llegar a ser para el conjunto de éstos una situación (negativa o positiva) que tiene lugar en alguno de ellos en particular, cada Estado la interpreta y la gestiona en el marco de su soberanía. Mientras esta última no se vea afectada por dicha situación externa, al no generar implicaciones directas sobre algún interés nacional en el extranjero, cualquier opinión institucional de un órgano legislativo condenando o apoyando la situación en cuestión es un simple gesto de solidaridad internacional de dicho órgano que, a lo sumo, puede servir para orientar la agenda del poder ejecutivo en materia de política exterior. Ello es muy distinto a controlar la acción exterior que éste último está encargado de realizar para defender los intereses nacionales frente a los de otros Estados.

La ausencia de un espacio válido de representación política del Parlamento más allá de las fronteras del país o de los intereses nacionales en el extranjero desliga por completo a las resoluciones no legislativas que hacen el Congreso de los Diputados o el Senado sobre cuestiones internacionales de la labor constitucional que tienen las Cámaras de fiscalizar la gestión del Gobierno. Esto permite confirmar otra de las hipótesis de la investigación en torno a que las actividades de perfil internacional realizadas por las Cortes Generales son acciones

que gravitan fuera del espacio de responsabilidad de las Cámaras en el control de la política exterior del Gobierno. Cuando algunas de éstas emiten un pronunciamiento sobre cierto hecho ocurrido en el extranjero que carece de incidencia directa sobre los intereses de España el órgano legislativo no se está produciendo ninguna labor de control sobre el poder ejecutivo. Lo que están haciendo el Parlamento es manifestando una posición política como institución, la cual puede ser recogida o no por el Gobierno dentro de su agenda de política exterior. Pero en todo caso, dicha posición institucional del órgano legislativo va dirigida principalmente a actores situados fuera del ámbito estatal y nacional.

El parlamentarismo internacional de solidaridad es un subproducto derivado de la labor de dirección política que hacen los órganos legislativos de la política exterior de los gobiernos. Éste circula a través de dicha labor, pero se separa de la misma por la particularidad que supone para unas instituciones políticas, como los parlamentos, fundadas para representar los intereses de una determinada sociedad, la defensa de ciertas causas políticas en otros países y el apoyo a los respectivos actores sociales que las encabezan. Es una respuesta institucional de los órganos legislativos a asuntos foráneos que entran en la agenda parlamentaria a partir de la importancia que le atribuyen a éstos los partidos políticos con representación en dichos órganos. Entre las posibles razones de tal reconocimiento, puede estar una cierta identificación ideológica de los parlamentarios con algunos actores políticos del país en los que se presenta la situación que es objeto de condena o apoyo. Pero también, es posible que sea resultado de la presión ejercida por grupos de interés que mantienen un permanente *lobbying* parlamentario. Éstas son solo algunas de las tantas cuestiones de una futura agenda de investigación sobre el tema de las actividades internacionales de los parlamentos.

Los valores universales que, por lo general, defienden y promocionan los órganos legislativos a través de resoluciones parlamentarias de solidaridad internacional, sobre la democracia, los derechos humanos, la igualdad de género, el respeto al medio ambiente, entre otros, son muchas veces particularizados, o mejor dicho, interpretados con arreglo a la ideología política de los legisladores. Éstos toman la iniciativa de proponer un voto de condena frente a una determinada situación que ocurre en el extranjero y que es vista desde su perspectiva como un agravio a dichos valores. Por ello, el parlamentarismo internacional de solidaridad tiende a ser parcial en no pocas ocasiones. En cuanto a sus productos, la neutralidad es muy relativa, al punto de que es posible hablar de un parlamentarismo internacional de solidaridad de izquierda y uno de derecha. Esta es una prevención muy importante a tener en cuenta, porque se podría caer en el error de pensar que son siempre los partidos de izquierda los que promueven dentro de los parlamentos las muestras de solidaridad internacional.

La notable promoción en las Cortes Generales del parlamentarismo internacional de solidaridad por partidos de izquierda en las primeras legislaturas a través de la presentación de un significativo número de proposiciones no de ley sobre hechos ocurridos en otros países es sólo un rasgo muy particular de los inicios de dicha actividad dentro del Parlamento español. Es posible que en ello haya influido, por una parte, los entonces procesos de reforma política y de transición a la democracia en muchos países que estaban gobernados por dictaduras, especialmente en América Latina, y por otra parte, la presencia en las Cámaras de una mayoría socialista durante tres legislaturas en las últimas décadas del siglo XX. El aumento de iniciativas no legislativas de apoyo o condena de algunas situaciones internacionales por parte de otros grupos parlamentarios (de derecha, de centro o nacionalistas) durante las siguientes legislaturas, de mayoría parlamentaria del Partido Popular, confirmaría a la larga que el parlamentarismo internacional de solidaridad no es monopolio de ningún partido político en

particular ni en el Congreso de los Diputados ni en el Senado. En más de una ocasión alguna iniciativa presentada por un partido resultaba siendo avalada por otros partidos contrarios ideológicamente.

La convergencia y el consenso de los distintos partidos políticos que comenzó a presentarse ya en las primeras legislaturas en torno a la valoración de ciertos acontecimientos suscitados en otros lugares del mundo acabaron en muy poco tiempo haciendo insuficiente a la proposición no de ley como el instrumento más adecuado para manifestar algunas veces la posición oficial de las Cámaras ante tales sucesos internacionales. Para poder expresar la unanimidad de las todas fuerzas políticas en cuanto al apoyo o la condena de un determinado hecho ocurrido en otro país los órganos directivos del Congreso y del Senado adoptaron la figura de la declaración institucional en la II Legislatura. Desde entonces, este instrumento de información pública ha venido siendo usado sin que el mismo se encuentre contemplado en los Reglamentos de las Cámaras. Se trata de una figura de muy escasa regulación dentro de la legislación española. El único fundamento legal que han tenido las Cámaras para el empleo de la declaración institucional han sido los principios básicos establecidos en la Constitución.

La defensa, en el plano simbólico y discursivo, de los valores políticos generales fijados en el preámbulo de la Constitución española ha dejado de ser progresivamente un propósito sólo de carácter interno; nacional. Con la producción eventual por los órganos del Estado, entre ellos, las Cortes Generales, de declaraciones institucionales en torno a situaciones presentadas en otros países donde estos mismos valores se ve amenazados o transgredidos dicha defensa ha adquirido un alcance internacional. Incluso, la misma, a veces, llega al plano material cuando, por ejemplo, el órgano legislativo aprueba –a petición del Gobierno- el envío de contingentes militares al extranjero para misiones internacionales, avaladas por la ONU o por otra organización internacional a la que pertenece España. Esto último se ha convertido en tiempos recientes en una actividad conocida que forma parte del control y la orientación del Parlamento sobre la política exterior del Gobierno. En ninguno de los dos casos, ni en el terreno discursivo, ni mucho menos en el material, la defensa en el exterior de los valores establecidos en la carta fundamental, suponen para las Cortes Generales una labor diplomática.

La actividad que realizan las Cortes Generales cuando emiten una declaración institucional sobre un hecho sucedido en otro país es sólo una forma más evolucionada de parlamentarismo internacional de solidaridad. Es un ejercicio de unanimidad política y parlamentaria dentro de la institución a favor o contra de ciertos sucesos internacionales. Lo que hace el Congreso o el Senado cuando emiten una declaración institucional es poner en práctica los respectivos procedimientos parlamentarios que estas Cámaras utilizan tradicionalmente para generar el debate, establecer acuerdos y producir resoluciones no legislativas. La única diferencia está en que cuando se trata de una declaración institucional dichos procedimientos se emplean con la finalidad de formular y aprobar resoluciones sobre eventos externos (nacionales o internacionales) de una manera unánime o con el respaldo del mayor número posible de los partidos políticos con representación en la respectiva Cámara. Lo que ayuda a que una iniciativa no de ley presentada sea calificada por los correspondientes órganos directivos como una declaración institucional es la transcendencia social del asunto en cuestión así como transversalidad de éste frente a los distintas ideologías partidistas de los grupos parlamentarios.

La manera de presentar por parte de los grupos parlamentarios en el Congreso y en el Senado cualquier iniciativa de apoyo o censura a una situación permanente o sobrevenida en otro país, el correspondiente trámite parlamentario que sigue dicha iniciativa, su calificación como proposición no de ley o como declaración institucional por las autoridades de la Cámara

donde se presenta la iniciativa son sólo algunos de los aspectos que confirman el enorme nivel de formalidad que tiene esta actividad internacional del órgano legislativo. Dicho atributo apenas representa una de las tantas dimensiones que tiene este fenómeno, compuesto a su vez de muchas aristas aún pendientes de reflexión y análisis. Es cierto, como se dijo al inicio de esta investigación, que el estudio de tal actividad así como del resto de actividades internacionales que desarrollan las Cortes Generales podría también ser abordada bajo un enfoque de políticas públicas en donde se consideren los diversos condicionantes político-partidistas que han determinado las dinámicas de desarrollo del parlamentarismo internacional en el Parlamento español. No obstante, estas cuestiones requieren una atención especial y detallada, imposibles de considerar adecuadamente en esta investigación sobre las actividades internacionales de las Cortes Generales.

Esta investigación representa el punto de partida de un examen más profundo que requiere una realidad prácticamente desconocida sobre el poder legislativo en España y que ha permanecido por mucho tiempo a la sombra en la agenda de los estudios parlamentarios, tanto del ámbito nacional como del autonómico. Las primeras lecturas sobre las actividades internacionales de los parlamentos, aunque no del todo acertadas, han sido las que han permitido sacar a estas actividades del anonimato. Ello ha supuesto una contribución científica importante, sin lugar a dudas. Pero más allá de la operación básicamente axiológica que representa calificar a las actividades internacionales de los órganos legislativos como “diplomacia parlamentaria”, es cada vez más importante para un conocimiento objetivo del fenómeno en cuestión acercarnos a éste desde una base teórica contrastable, como la que ofrece, a pesar de su escaso desarrollo, la tesis del parlamentarismo internacional. Mientras no hayan otras alternativas teóricas a la vista que sirvan para explicar la participación de los legisladores en el plano internacional, dicha tesis parecer ser la más adecuada para ofrecer una lectura sobre este quehacer parlamentario sin necesidad de caer en representaciones simbólicas como consecuencia del préstamo de conceptos ajenos al mundo de los parlamentos.



BIBLIOGRAFÍA

A) OBRAS GENERALES

BOBBIO, Norberto: *El filósofo y la política*. Compilación de José Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

COLLIARD, Claude-Albert: *Institutions des relations internationales*, Neuvième édition, Précis Dalloz, Paris, 1990.

DIEZ DE VELASCO, Manuel: *Instituciones de derecho internacional público*, decimotercera edición, Tecnos, Madrid, 2002.

DIEZ DE VELAZCO, Manuel: *Las organizaciones internacionales*, decimoquinta edición, Tecnos, Madrid, 2008.

DURKHEIM, Emilio: *La división social del trabajo*, traducción Carlos G. Posada; estudio preliminar Luis R. Zúñiga, Akal, Madrid, 1987.

GONZÁLEZ CAMPOS, Julio; SANCHÉZ RODRÍGUEZ, Luis y SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz: *Curso de Derecho internacional Público*, Editorial Citivas, Madrid, 1998.

KELSEN, Hans: *Teoría general del Estado*, Comares, Granada, 2002.

MANGAS MARTÍN, Araceli: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Séptima edición, Tecnos, Madrid, 2012.

PASTOR RIDRUEJO, José A.: *Curso de Derecho internacional Público y Organizaciones Internacionales*, decimoséptima edición, Tecnos, Madrid, 2013.

REMIRO BROTONS, Antonio: *Derecho internacional Público. 2. Derecho de los tratados*, Tecnos, Madrid, 1987.

REUTER, Paul: *Instituciones Internacionales*, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1959.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho parlamentario español*, Espasa-Universidad, Madrid, 1990.

SARTORI, Giovanni: *Teoría de la democracia II. Los problemas clásicos*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

VILARIÑO PINTOS, Eduardo: *Curso de Derecho diplomático y consular*. 3ra edición, Tecnos, Madrid, 2007.

WEBER, Max: *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1993.

B) MONOGRAFÍAS

AA.VV.: *Retos de nuestra acción exterior: diplomacia pública y marca España*, Colección Escuela Diplomática n.18, Madrid, 2012.

ADDISON, Paul: *The Road to 1945: British Politics and the Second World War*, Revised Edition, Pimlico, London, 1994.

ADRIANI, Alberto: *Antología*, Red Ediciones, Barcelona, 2013.

ALGER, Chadwick: *Peace Research and Peacebuilding*, Springer, New York, 2014.

ALONSO, José Antonio y MOSLEY, Paul. (eds.): *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Civitas, Madrid, 1999.

ALONSO MAS, María José: *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

ÁLVAREZ ARANDA, Elviro: *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam y YOUNGS, Richard (coords.): *La Asociación Euromediterránea una década después*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2005.

AMORÓS Mario: *Compañero Presidente: Salvador Allende, una vida por la democracia y el socialismo*, Universidad de Valencia, Valencia, 2008.

ARÁMBULA REYES, Alma (coord.): *Reuniones Interparlamentarias México-Canadá*, Subdirección de Política Exterior, Congreso de la República, México, D.F., 2007.

ARRUFAT CÁRDABA, Alberto: *Asambleas Autonómicas y acción exterior*, Cortes Valencianas, Valencia, 2009.

AURON, Yari: *The Banality of Denial: Israel and the Armenian Genocide*, Transaction Publishers, New Brunswick, 2003.

BAILES, Alyson JK. y MESSERVY-WHITING, Graham: *Death of an Institution: The end for Western European Union, a future for European defence?*, Egmont Paper, n. 46, Royal Institute for International Relations, Academia Press, Brussels, 2011.

BAIOCCHI, Giovanni: *Manuale delle delegazioni parlamentari internazionali*, Collana dei Quaderni Europei e Internazionali, Senato della Repubblica, Roma, 2005.

BARBÉ, Esther: *España y la OTAN: La problemática europea en materia de seguridad*, Editorial Laia, Barcelona 1984.

BARBÉ, Esther: *La seguridad en la nueva Europa*, Libros de la Catarata, Madrid, 1995.

BARBÉ, Esther (dir.): *La Unión Europea más allá de sus fronteras: ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?*, Tecnos, Madrid, 2010.

BEAUGRAND, Honoré: *Lettres de Voyage*, Presses de La Patrie, Montréal, 1989.

BEETHAM, David: *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A guide to good practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006.

BENTHAM, Jeremy: *Tácticas Parlamentarias*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

BERGER, Stefan y LAPORTE, Norman: *Friendly Enemies: Britain and GDR, 1949-1990*, Berghahn Books, Oxford, 2010.

BESSOLO SOYA, Marie Thérèse B.: *Droits de l'homme et gouvernance en milieu parlementaire au Cameroun*, L'Harmattan, Paris, 2012.

BLOED, Arie y WESSEL, Ramses A.: *The Changing Functions of the Western European Union (WEU): Introduction and Basic Documents*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1994.

BORCIER, Paul: *The Assembly of Western European Union: Its contribution to the defence and building of Europe since 1955*, Office of the Clerk of the Assembly of WEU, Paris, 1975.

BORN, Hans; FLURI, Philipp y LUNN, Simon (eds.): *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2010.

BOULLOCHE, André; RICHTER, Klaus y WARREN, Kenneth: *The Sciences and Democratic Government Highlights of the Fourth Parliamentary and Scientific Conference, Florence, 1975*, Macmillan, London, 1976.

BOURDE, Paul: *A travers L'ALGÉRIE: Souvenirs de l'excursion parlementaire (septembre-octobre 1879)*, G. Charpentier, Éditeur, Paris, 1880.

BOURDIEU, Pierre: *The Field of Cultural Production*, Polity Press, Cambridge, 1993.

- BOURDIEU, Pierre: *Poder, derecho y clases sociales*, Desclée de Brouwer, Bilbao, 2001.
- BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline: *Institutions of the Global South*, Routledge, New York, 2009.
- BRUMTER, Christian: *The North Atlantic Assembly*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1986.
- BUENO Y VICENTE, José Miguel: *La Contribución de las Cortes Generales a la integración europea, 1986-2004*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.
- BURKY, Shahid y PERRY, Guillermo: *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank, Washington, DC, 1998.
- CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (eds.): *La “segunda generación” de reformas parlamentarias: teorías, prácticas y estrategias de cambio*, CLAEH, Organización de Estados Americanos, Montevideo, 2004.
- CAHEN, Alfred: *The Western European Union and NATO*, Brassey's, London, 1989.
- CALDUCH, Rafael: *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Editorial Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces, Madrid, 1993.
- CAMBÓN CRESPO, Elia: *Seguridad y cooperación en Europa: de Conferencia a Organización*, Universidad Europa-CESS Ediciones, Madrid, 1997.
- CAMISÓN YAGÜE, José Ángel: *La participación directa e indirecta de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea*, Secretaría General del Senado, Madrid, 2010.
- CAMPOS FARIAS, Félix: *Estudio comparado de las constituciones políticas nacionales latinoamericanas*, Ediciones Unicaribe, Santo Domingo, 2002.
- CANTO, María Amparo (coord.): *50 años de Reuniones Interparlamentarias México-EE.UU. (1961-2011)*, Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias del Senado de la República, México, D.F., 2011.
- CARACUEL RAYA, María: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*, Tecnos, 2004.
- CARSTAIRS, Charles y WARE, Richard (eds.): *Parliament and international relations*, Open University Press, Philadelphia, 1991.
- CASAVANT, Lyne y MÉNARD, Marion: *Diplomatie parlementaire: le rôle émergent des parlementaires en diplomatie*, Colloque organisé per la Assemblée parlementaire de la Francophonie. Direction de la Recherche Parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 2002.

CASTELAR, Emilio: *Los crímenes de la esclavitud*, Publicaciones de la Sociedad Abolicionista española, Madrid, 1866.

CASTELAR, Emilio: *Abolición de la esclavitud. Discurso pronunciado por Emilio Castelar en la sesión de las Cortes Constituyentes celebrada el día 20 de Junio de 1870*, García Imprenta, Madrid, 1870.

CASTELLS, Manuel: *The Information Age: Economic, Society and Culture*, Wiley Blackwell, Oxford, 1996.

CERRILLO MARTÍNEZ, Agustín (ed.): *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.

CIANCIO, Adriana: *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

CHAKHVADZE, Miriam: *EURONEST Parliamentary Assembly as New Windows for ENP Eastern Synergy*, Institute for European Studies, Tbilisi State University, Tbilisi, 2012.

CHARBONNEAU, Jean-Pierre: *À découvert: Autobiographie*, Éditions Fides, Montreal, 2007.

CHARMAN, Sarah y WILLIAMS, Keith: *The Parliamentarians' Role in the Alliance: The North Atlantic Assembly, 1955-1980*, North Atlantic Assembly, Brussels, 1981.

CHEBEL D'APPOLLONIA, Ariane: *Histoire politique des intellectuels en France 1944-1954, Tome II*, Editions Complexe, Bruxelles, 1991.

CHELI, Enzo: *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè Editore, Milano, 1961.

CHICKERING, Roger: *Imperial Germany and a World without War: The Peace Movement and German Society 1892-1914*, Princeton University Press, Princeton, 1975.

CLARKSON, Thomas: *The History of the Rise, Progress, and Accomplishment of the Abolition of the African Slave-Trade by the British Parliament*, Cass, London, 1968.

CRESPO MACLENANN, Julio: *España en Europa, 1945-2000: del ostracismo a la modernidad*, Marcial Pons Historia, Madrid, 2004.

CRILE, George: *Charlie Wilson's War: the Extraordinary Story of the largest Covert Operation in History*, Atlantic Monthly Press, New York, 2003.

COEN, David y RICHARDSON, Jeremy (eds.): *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

COFELICE, Andrea: *International Parliamentary Institutions: Some Preliminary Findings and Setting a Research Agenda*, United Nations University, UNU-CRIS Working Papers W-2012/3, Institute on Comparative Regional Integration Studies, 2012.

CONSTANTY, Hélène y NOUZILLE, Vincent: *Députés sous influence: Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée Nationale*, Editorial Fayard, París, 2006.

COOPER, Andrew; HOCKING, Brian; and MALEY, William (eds.): *Global governance and diplomacy: world apart?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008.

COOPER, Ian: *Parliamentary Oversight of the EU after the Crisis: On the Creation of the 'Article 13' Interparliamentary Conference*, Working Paper n. 21, LUISS Guido Carli School of Government, Rome, 2014.

COOPER Sandy: *Patriotic Pacifism: Waging War on War in Europe, 1815-1914*, Oxford University Press, New York, 1991.

CORDENILLO, Raul y ELLIS, Andrew (eds.): *The Integrity of Elections: The Role of Regional Organizations*, IDEA, Stockholm, 2012.

COSTA, Olivier; DRI, Clarissa y STAVRIDIS, Stelios (eds.): *Parliamentary Dimension of Regionalization and Globalization: The role of Inter-parliamentary Institutions*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013.

COUNCIL OF EUROPE: *The Parliamentary Assembly: Practice and Procedure*, Tenth Edition, Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex, 2008.

COWLING, Maurice: *The Impact of Hitler: British Politics and British Policy 1933-1940*, Cambridge University Press, London, 1975.

DARANAS PELÁEZ, Mariano: *Los Parlamentos nacionales de la Europa comunitaria y el Parlamento Europeo*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, D.L., Madrid, 1985.

DECARO, Carmela y LUPO, Nicola (eds.): *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*. LUISS University Press, Roma, 2009.

DELJARRIE, Bernard, y WALLON, Bernard: *Un combat dans le siècle*, Études et Documentation Internationales, Paris, 1988.

DE LABRA, Rafael María: *La abolición de la esclavitud en las Antillas españolas*, Morete Imprenta, Madrid, 1869.

DE LABRA, Rafael María: *La abolición de la esclavitud*, Noguera Imprenta, Madrid, 1873.

DE LA PEDRAJA, Daniel: *Diplomacia de conferencias: terminología*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995.

DE LA TORRE FERNÁNDEZ DEL POZO, Servando: *La organización de seguridad y cooperación en Europa -OSCE-: misiones y dimensiones de la OSCE*, Universidad Rey Juan Carlos, Servicio de Publicaciones, Móstoles, 2006.

DE LOMBAERDE, Philippe; KOCHI, Shigeru y BRICEÑO RUÍZ, José (coords.): *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 2008.

DE PUIG, Lluís Maria: *International Parliaments*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2008.

DE VERGOTTINI, Giuseppe: *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 1971.

DEL ARENAL, Celestino y ALDECOA, Francisco: *España y la OTAN: textos y documentos*, Tecnos, Madrid, 1986.

DEL VALLE GÁLVEZ, José Alejandro; GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada y ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel Ángel (coords.): *La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2013.

DEDIU, Valentin: *Diplomația parlamentară – un nou factor în relațiile internaționale*, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, 1993.

DEMBINSKI, Ludwik: *The Modern Law of Diplomacy: External Missions of States and International Organizations*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1988.

DESSBERG, Frédéric: *Le triangle impossible: Les relations franco-soviétiques et le facteur polonais dans les questions de sécurité en Europe (1924-1935)*, Peter Lang, Bruxelles, 2009.

DHOKALIA, Ramaa Prasad: *The Codification of Public International Law*, Manchester University Press, Manchester, 1970.

DÍEZ-PICAZO, Luis María: *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*, Real Colegio de España, Bologna, 1985.

DICKMAN, Renzo y STAIANO, Sandro (eds.): *Le funzioni parlamentare non legislative: Studio di diritto comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

DOGLIANI, Mario: *Indirizzo politico: riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Eugenio Jovene, Napoli, 1985.

DOUGLAS, James: *A Century of Parliamentary Diplomacy: a short history of the British Group of the Inter-Parliamentary Union 1889-1989*, Pentlands Publications, London, 1989.

DU RÉAU, Élisabeth: *L'idée d'Europe au XX^e siècle*, Edition Complexe, Bruxelles, 2001.

DUCOMMUN, Élie: *Précis historique du mouvement en faveur de la paix*, Imprimerie Graphique Henri Boneff, Berne, 1899.

DUMOULIN, André y REMACLE, Éric: *L'Union de l'Europe occidentale: phénix de la défense européenne*, Bruylant, Bruxelles, 1998.

DUMOULIN, André y GEVERS, Francis: *Union de l'Europe occidentale: la déstructuration (1998-2006)*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

DUTOIT, Laurent: *Les intergroupes au Parlement européen*, Publications euryopa, Université de Genève, Genève, 2001.

ECOBESCU, Nicolae y VOICU, Ioan: *Parliamentary Diplomacy: Founding Documents and Rules of Procedure of International and Regional Parliamentary Assemblies*, Romanian Institute of International Studies, Bucharest, 2005.

ELLIS, Sylvia: *Historical Dictionary of Anglo-American Relations*, Scarecrow Press, Lanham, 2009.

ELORRIAGA, Gabriel: *La diplomacia parlamentaria*, Imagenediciones, Madrid, 2004.

EUROPEAN PARLIAMENT: *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History: 1958-2008*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009.

EVANS, Howard: *Sir Randal Cremer: His Life and Work*, T. Fisher Unwin, London, 1909.

EVANS, Peters; JACOBSON, Harold; PUTNAM, Robert (eds.): *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*, University of California Press, Berkeley, 1993.

EVANS, Paul y SILK, Paul: *The Parliamentary Assembly: Procedure and Practice*, 10th ed. Council of Europe, Strasbourg, 2008.

EVERTS, Philip P.: *Controversies at Home: Domestic Factors in the Foreign Policy of the Netherlands*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985.

FAHEY, Elaine y CURTIN, Deirdre: *A Transatlantic Community of Law: Legal Perspectives on the Relationships Between EU and US Legal Orders*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

FARRIER, Jasmine: *Congressional Ambivalence: the Political Burdens Constitutional Authority*, The University Press of Kentucky, Lexington, 2010.

FAZI, Elodie y SMITH, Jeremy: *Civil Dialogue: making it work better*, Charles Stewart MOTT Foundation, Open Society Institute, EU Civil Society Contact Group, Brussels, 2006.

FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: *La dimensión humana en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa*, Civitas, Madrid, 1993.

FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio: *La celebración de tratados bilaterales de cooperación por España: una síntesis de la práctica contemporánea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.

FONDRAZ, Ludovic: *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Ve République*, Economica, Paris, 2000.

FRANCOS RODRÍGUEZ, José: *Huellas españolas: impresiones de un viaje por América*, Editorial América, Madrid, 1921.

FRANTZICH, Stephen E. y BERUBE, Claude: *Congress: Games and Strategies*, Fourth Edition, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2009.

FRIEDHEIM, Robert: *Parliamentary Diplomacy*, Professional Paper, n. 162, Center for Naval Analyses, Arlington, 1976.

FRIEDHEIM, Robert L.: *Negotiating the new ocean regime*, University South California Press, Berkeley, 1993.

FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General Técnica, Madrid, 1989.

GALVÁN RODRÍGUEZ, Eduardo: *La abolición de la esclavitud en España. Debates Parlamentarios 1810-1886*, Editorial Dykinson, Madrid, 2014.

GAMARRA CHOPO, Yolanda: *Doce años de esfuerzos por la democracia en Europa: el mecanismo de control de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 1993-2005*, Comares, Granada, 2006.

GARCÍA GUERRERO, José Luis: *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

GARZÓN CLARIANA, Gregorio (ed.): *La Asamblea Euro mediterránea*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

GASCÓN MARCÉN, Ana: *El Consejo de Europa en la encrucijada: alcance y límites de una organización internacional europea*, Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, 2008.

GENEST, Hugo: *La «paradiplomatie parlementaire» Cerner le particularisme de l'Assemblée nationale du Québec*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec, Montreal, 2007.

GERUS, Oleh y HLYNKA, Denis (eds.): *The Honourable Member for Vegreville: The Memoirs and Diary of Anthony Hlynka, MP, 1940-49*, University of Calgary Press, Calgary, 2005.

GHEBALI, Victor-Yves: *La diplomatie de la Détente: la CSCE, d'Helsinki à Vienne: (1973-1989)*, Bruylant, Bruxelles, 1989.

GHEBALI, Victor-Yves: *Les conférences de l'Union interparlamentarire sur la coopération et la sécurité européennes 1973-1991: contribution de la diplomatie parlementaire à la détente est-ouest*, Bruylant, Bruxelles, 1992.

GIL-ROBLES GIL-DELGADO, José María (dir.) y ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (coord.): *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, Madrid, 1997.

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M.: *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

GINESTET, Pierre: *L'Assemblée Parlementaire Européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 1959.

GOÉS FILHO, Paulo: *O clube das nações: a missão do Brasil na ONU e o mundo da diplomacia parlamentar*, Relume-Dumará, Rio de Janeiro, 2003.

GÓMEZ CORONA, Esperanza: *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.

GÓMEZ GALÁN, Manuel: *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo: el marco lógico en programas y proyectos: de la identificación a la evaluación*, Cideal, Madrid, 2006.

GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio: *Parlamento y convenios de cooperación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

GOODWIN-GILL, Guy: *Free and Fair Elections*, Interparliamentary Union, Geneva, 1994.

GOODWIN-GILL, Guy: *Códigos de conducta para las elecciones*, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 1998.

GORBACHOV, Mijail: *Perestroika*, Primera edición; Sexta reimpresión, Ediciones B, Barcelona, 1990.

GOULD, Ron y JACKSON, Christine: *A Guide for Election Observers*, Commonwealth Parliamentary Association, Dartmouth, Aldershot, 1995.

GOULD, Ron; JACKSON, Christine y WELLS, Loren: *Strengthening Democracy: A Parliamentary Perspective*, Commonwealth Parliamentary Association Series Parliamentary Perspective, Dartmouth, Aldershot, 1995.

GREGORIC, Elisabetta: *L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (1975-1996)*, Franco Angeli, Milano, 1997.

GREY, Ian: *The Parliamentarians: The History of the Commonwealth Parliamentary Association, 1911-1985*, Gower, Aldershot, 1986.

GUPTA, K.R. y SHUKLA, Vatsala: *Foreign Policy of India*, Atlantic Publishers & Distributors Ltd, New Delhi, 2009.

HALLER, Bruno: *An Assembly for Europe: The Council of Europe Assembly 1949-1989*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2006.

HALLER, Bruno: *Une assemblée au service de l'Europe: l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1949-1989*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006.

HAMMOND, Susan: *Congressional Caucuses in National Policymaking*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1998.

HANKEY, Maurice: *Diplomacy by Conference: Studies in Public Affairs 1920-1946*, Ernest Benn, London, 1946.

HARNED, Joseph y MALLY, Gerhard: *Atlantic Assembly: Proposals and Prospects*, The Hansard Society, London, 1965.

HEIDAR, Knut y KOOLE, Ruud (eds.): *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors*, Routledge, London, 2000.

HEINELT, Hubert: *Governing Modern Societies: towards Participatory Governance*, Routledge, Abingdon, 2010.

HENEHAN, Marie T.: *Foreign Policy and Congress, an International Relations Perspective*, University Of Michigan Press, Ann Arbor, 2000.

HERNÁNDEZ ALONSO, Francisco: *Diplomacia pública europea*, Escuela Diplomática, Madrid, 2010.

HINSLEY, F.H.: *Power and Pursuit of Peace: Theory and Practice in the History of Relations between States*, Cambridge University Press, New York, 1963.

HOFFMANN RIBEIRO, Andrea y VAN DER VLEUTEN, Anna (eds.): *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional Integration Organizations*, Ashgate, Aldershot, 2007.

HOVEY, J. Allan: *The Superparliaments: Interparliamentary Consultation and Atlantic Cooperation*, Praeger, New York, 1966.

HUNTINGTON, Samuel: *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.

HUOPANIEMI, Jukka: *Parliaments and European Rapprochement: The Conference of the Inter-Parliamentary Union on European Co-operation and Security (Helsinki, January 1973)*, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Geneva, 1973.

IGLESIAS, Fernando: *Globalizar la democracia: por un parlamento mundial*, Manantial, Buenos Aires, 2006.

INGRAM, Derek: *The Commonwealth at Work*, Pergamon Press Ltd, London, 1969.

JACOBS, Francis; CORBETT, Richard y SHACKLETON, Michael: *The European Parliament*, Longman, London, 1990.

JASKIERNIA, Jerzy: *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, Osrodek Informacji Rady Europy, Warsaw, 2003.

JIMENA QUESADA, Luis: *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, 2003.

JOHNSON, Robert: *Congress and the Cold War*, Cambridge University Press, New York, 2006.

JOLLY, Jean y ROBERT, Adolphe: *Dictionnaire des parlementaires français: notices biographiques sur les ministres, sénateurs et députés français de 1889 à 1940*, Presses Universitaires de France, Paris, 1973.

JOOS, Klemens: *Lobbying in the New Europe*, WILEY-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA, Weinheim, 2011.

KAPTEYN, P.J.G.: *L'Assemblée commune de la Communauté du Charbon et de l'Acier: Un essai de parlementarisme européen*, Sythoff, Leyden, 1961.

KAUFMANN, Johan: *Conference Diplomacy: an Introductory Analysis*, A. W. Sijthoff, Leyden, 1970.

KAUFMANN, Johan (ed.): *Effective Negotiation: Case Studies in Conference Diplomacy*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1989.

KAUFMAN, Stuart (ed.): *The Samuel Gompers Papers, vol. 2. The Early Years of the American Federation of Labor, 1887-90*, Board of Trustees of the University of Illinois, Champaign, Chicago, 1987.

KAUSHIK, S. L. y PATNAYAD, Rama: *Modern Government and Political Systems*, Mittal Publications, New Delhi, 1995.

KECK, Margaret E. y SIKKINK, Kathryn: *Activist beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.

KENNEDY, Paul: *The Parliament of Man: the past, present and future of the United Nations*, Random House, New York, 2006.

KENNETH, Lindsay: *European Assemblies: The Experimental Period*, Stevens & Sons, London, 1960.

KETTIS, Andreas y FERNÁNDEZ MOLINA, Irene: *EU-League of Arab States relations: Prospects for closer parliamentary cooperation*, European Parliament, Brussels, 2013.

KHADER, Bichara: *Le Partenariat Euro-Méditerranéen après la Conférence de Barcelone*, L'Harmattan, Paris, 1997.

KHADER, Bichara: *L'Europe pour la Méditerranée: De Barcelone à Barcelone (1995-2008)*, L'Harmattan, Paris, 2009.

KISLANGANI, Emmanuel: *The European Union and the Pan-African Parliament: Adding Value to the Partnership*, Working Paper, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2010.

KISLING, Claudia: *The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions*, Background Paper, n. 4, Published by Committee for a Democratic U.N. Berlin, 2011.

KLEBES, Heinrich: *Diplomația parlamentară*, Institutul Român de Studii Internaționale, București, 1998.

KLEINSORGE, Tanja E.J. (ed.): *Council of Europe*, Kluwer Law International, Leiden, 2010.

KOSTRAYAN, Hrant y VANDECASTEELE, Bruno: "The EuroNest Parliamentary Assembly: The European Parliament as a Socializer of its Counterparts in the EU's Eastern Neighbourhood?", *EU Diplomacy Paper*, n. 5, College of Europe, 2013.

KRINER, Douglas L.: *After the Rubicon: Congress, Presidents, and the Politics of Waging of War*, The University of Chicago Press, Chicago, 2010.

KÜHNHARDT, Ludger: *Region-Building: Vol. I: The Global Proliferation of Regional Integration*, Berghahn Books, New York, 2010.

LAITY, Paul: *British Peace Movement, 1870-1914*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

LAPONCE, J. A.: *The Government of the Fifth Republic: French Political Parties and the Constitution*, University of California Press, Berkeley, 1961.

LAUNDY, Philip: *Parliamentary Librarianship in the English-Speaking World*, The Library Association, London, 1980.

LAUNDY, Philip: *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth, Aldershot, 1989.

LEQUESNE Christian: *The Politics of Fisheries in the European Union*, Manchester University Press, Manchester, 2004.

LONGLEY, Lawrence y DAVISON, Roger (eds.): *The New Roles of Parliamentary Committees*, Frank Cass, New York, 1998.

LONGO, Francisco y ZAFRA VÍCTOR, Manuel (coords.): *Pensar lo público*, CEMCI, Granada, 2000.

LÓPEZ CARRILLO, Margarita: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, McGraw-Hill Interamericana de España, 1997.

LORRAIN, Sophie: *Des pacifistes français et allemands, pionniers de l'entente franco-allemande, 1871-1925*, L'Harmattan, Paris, 1999.

LUNN, Simon: *In Search of a Parliamentary Dimension to the European Security and Defence Policy (ESDP): Lessons Learned from the NATO Parliamentary Assembly*, Working Paper Series, n. 81, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2002.

LYONS, Francis: *Internationalism in Europe: 1815-1914*, A.W. Sythoff, Leyden, 1963.

MACALISTER-SMITH, Peter y GEBHARD, Julia: *Western European Union (WEU)*, Oxford University Press, 2011.

MANGADO, Numa: *Democracia cristiana en acción: cuenta parlamentaria de la Unión Cívica, 1946-1950*, Unión Cívica del Uruguay, Montevideo, 1950.

MARTINEZ, Jenny: *The Slave Trade and the Origins of International Human Rights Law*, Oxford University Press, New York, 2012.

MARTÍNEZ CARMENA, María: *La OTAN: De la alianza defensiva a organización de seguridad*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén (ed.): *Europa y el Mediterráneo: Perspectivas del diálogo euromediterráneo*, Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, 2006.

MARTÍNEZ ELIPE, LEÓN: *Parlamento y dirección política. Impulso y colaboración parlamentaria*, Tratado de Derecho Parlamentario, vol. 4. Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007.

MARTIN, Edwin: *Conference diplomacy. A Case Study: The World Food Conference, Rome, 1974*, Georgetown University, 1979.

MARTIN, Lanny W.: *Parliaments and Coalitions: the Role of Legislative Institutions in multiparty Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

MATAS, Jordi (ed.): *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000.

MAURER, Andreas y WESSELS, Wolfgang (eds.): *National Parliaments on the Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001.

MESSÍAS, José Luis: *Por palabra de Honor: la entrada de España en el Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1977: un largo recorrido desde el Congreso de Múnich de 1962*, Parteluz, Madrid, 1995.

MCCORMICK, James M.: *American Foreign Policy and Process*, Fifth Edition, Wadsworth, Cengage Learning, Boston, 2010.

MELCHOIR DE MOLÈNES, Charles: *L'Europe de Strasbourg; Une première expérience de parlementarisme international*, Roudil, Paris, 1971.

MELISSEN, Jan; LEE, Donna y SHARP, Paul (eds.): *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.

MELO, Graça y FRANCO, Giuliana: *Diplomacia Parlamentar – Uma contribuição ao Debate*, Instituto Universitas, DGrav Multimídia, Ltda, Brasília-DF, 2008.

MERINO, Susana E.: *La tasa Tobin: tres años de historia*, Ediciones Continente, Buenos Aires, 2001.

MIALL, Charles: *Henry Richard: A Biography*, Cassell & Company Limited, London, 1889.

MOLAS, Isidre y PITARCH, Ismael: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Técnos, Madrid, 1987.

MONTANER, MONTAJERO, Jordi: *Estructura del mercado turístico*, Editorial Síntesis, Madrid, 1991.

MORALES ARROYO, José María: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

MORATA, Francesc: *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 1988.

MORENO BERROCAL, José: *William Wilberforce: La lucha por la abolición de la esclavitud*, Editorial Andamio, Barcelona, 2012.

MOTA AMARAL, João Bosco: *Diplomacia Parlamentar, Intervenções Oficiais como Presidente da Assembleia da República*, Divisão de Edições – Assembleia da República, Lisboa, 2005.

MOUCHON, Jean; GOSSELIN, André y GAUTHIER, Gilles (coords.): *Comunicación y política*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1998.

MOUHOUBI, Salah: *La régression de l'Afrique et du monde arabe face à la mondialisation*, L'Harmattan, Paris, 2009.

MOYNAGH, Maureen Anne: *Political Tourism and its Texts*, University of Toronto Press Incorporated, Toronto, 2008.

MUÑOZ ALEMANY, Emilio: *El proceso de integración de España en el Consejo de Europa*, Universidad de Granada, Granada, 1989.

MUÑOZ GARCÍA, Enrique y ORTIZ, Antonio: *El nuevo concepto estratégico de la OTAN: una aportación española*, Fundación Alternativas, Madrid, 2010.

MURTY, Bhagevatula: *The international Law of diplomatic: the diplomatic instrument and world public order*, New Haven Press, New Haven, 1989.

NAVARI, Cornelia: *Internationalism and State in the Twentieth Century*, Routledge, London, 2000.

NAVARRO AZCUE, Concepción: *La abolición de la esclavitud negra en la legislación española 1870-1886*, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1987.

NAVAS CASTILLO, Antonia: *El control jurisdiccional de los actos sin valor de ley*, Editorial COLEX, Madrid, 2000.

NĂSTASE, Adrian: *Drepturile omului, societatea civilă, diplomație parlamentară*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1994.

NORTH, Douglass: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

NOYA, Javier: *Diplomacia pública para el siglo XXI: la gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*, Ariel, Barcelona, 2007.

NOWAK, Julian Ignacy: *Le voyage des parlementaires polonais en France, février-mars 1927*, Édition du groupe parlementaire franco-polonais, Paris, 1929.

NOWOTNY, Thomas: *Diplomacy and Global Governance: the diplomatic service in an age of worldwide interdependence*, Transaction Publishers, New Jersey, 2011.

NUTTENS, Jean-Dominique y SICARD, François: *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, Les études de La Documentation Française, Paris, 2000.

OLDFIELD, J.R.: *Popular politics and British Anti-slavery: The mobilisation of public opinion against the slave trade 1787-1807*, Manchester University Press, Manchester, 1995.

OREJA AGUIRRE, Marcelino: *La adhesión de España al Consejo de Europa*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2008.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (dir.): *Crisis y externalización en el sector público ¿solución o problema?*, INAP, Madrid, 2011.

ORTIZ SÁNCHEZ, Leonides: *Diplomacia parlamentaria en México*, Convergencia, México, DF, 2006.

PARRA, Santiago: *El ferrocarril de Canfranc y los transpirenaicos*, Editorial Albada, Madrid, 1988.

PASTOR PALOMAR, Antonio: *Las formas de manifestación del consentimiento para obligarse por tratados internacionales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2001.

PATTERSON MEYER, Edith: *Champions of Peace: Winner of Nobel Peace Prize*, Little, Brown and Company, Boston, 1959.

PAU I VALL, Francesc (coord.): *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, Madrid, 1995.

PAU I VALL, Francesc (coord.): *Las funciones de los parlamentos en Italia y en España*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2001.

PAU I VALL, Francesc (coord.): *Parlamento y comunicación: nuevos retos*, Tecnos, Madrid, 2005.

PAU I VALL, Francesc y PENDÁS GARCÍA, Benigno (coords.): *El Parlamento ante la crisis*. XX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 2014.

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989.

PIGMAN, Geoffrey: *Contemporary Diplomacy*, Polity Press, Cambridge, 2010.

PITKIN, Hanna: *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

PLANTEY, Alain: *International Negotiation in the Twenty-First Century*, Routledge-Cavendish, Abingdon, 2007.

POLLOCK, John: *William Wilberforce: A Man Who Changed His Time*, Trinity Forum Reading, Washington, D.C., 1996.

PONCELET, Christian y FORNI, Raymond (coords.): *La diplomatie parlementaire*, Colloque organisé par le Sénat, Centre de Conférences Internationales, Sénat, Assemblée Nationale, Paris, 2001.

RALSTON, Jackson H.: *International Arbitration: From Athens to Locarno*, Stanford University Press, California, 1929.

RAY, Rabi: *Parliamentary Diplomacy*, S. Chand & Co, 1st. Edition, New Delhi, 1991.

REMIRO BROTONS, Antonio: *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984.

REMIRO BROTONS, Antonio: *Política exterior de defensa y control parlamentario*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

RENOUVIN, Pierre: *La crisis europea y la Primera Guerra Mundial (1904-1918)*, Ediciones Akal, Madrid, 1990.

REUTER, Paul: *Organisations européennes*, Presses Universitaires de France, Paris, 1965.

REUTER, Paul y COMBACAU, Jean: *Institutions et Relations Internationales*, Presses Universitaires de France, Paris, 1980.

RÉVEILLARD, Christophe: *Les premières tentatives de construction d'une Europe fédérale: Des projets de la Résistance au traité de CED, 1940-1954*, François-Xavier de GUIBERT, OEIL, Paris, 2001.

RICHARDS, Peter: *Parliament and Foreign Affairs*, George Allen & Unwin, London, 1967.

RIZESCU, Gheorghe: *Diplomația parlamentară. Rolul ei în soluționarea problemelor internaționale*, București, Editura Lumina Lex, 2000.

ROBERTSON, A. H.: *The Council of Europe: its structure, functions and achievements*, Stevens, London, 1956.

RODEKAMP, Meike: *Their Members' Voice: Civil Society Organizations in the European Union*, Springer, Cologne, 2014.

RODRÍGUEZ MAGDALENO, Raúl: *La participación de las Cortes Generales en la acción exterior del Estado (1979-2011)*, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2015.

RODRIK, Dani: *Institutions for High-Quality Growth: What they are and how to acquire them?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2000.

ROLDÁN BARBERO, Javier: *Las relaciones exteriores de España*, Universidad de Almería, Dykinson, S.L. Madrid, 2001.

ROLLAND, Denis: *Vichy et la France libre au Mexique: guerre, cultures et propagande pendant la Seconde Guerre Mondiale*, Editions L'Harmattan, Paris, 1990.

ROYER, Aline: *The Council of Europe*, Council of Europe Publishing, D.L. Strasbourg, 2010.

RUBIO, Rafael (coord.): *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2014.

RUBIO LLORENTE, Francisco: *La forma del poder*, 2da edición. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.

RUSH, Michel: *Parliament and Pressure Politics*, Claredon Press, Oxford, 1990.

SALINAS ALCEGA, Sergio: *El Consejo de Europa: su protagonismo en la construcción de la "gran Europa" y sus aportaciones al progreso del derecho internacional público*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General Técnica, Madrid, 1999.

SANAHUJA PERALES, José Antonio: *25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina, 1974-1999*, Parlamento Europeo, Dirección de Estudios, Luxemburgo, 1999.

SÁNCHEZ ANDRÉS, Agustín: *Castelar y el parlamentarismo decimonónico español: discursos políticos*, Centro de Estudios y Actividades Culturales, Madrid, 1999.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio: *El proceso de celebración de los tratados internacionales y su eficacia interna en el sistema constitucional español*, International Law Association, Sección Española, Madrid, 1984.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *El parlamento en la encrucijada*, Eudema, Madrid, 1989.

SANZ, Belén: *Evaluación en la cooperación para el desarrollo*, Escuela Diplomática, Madrid, 2007.

SARIKAKIS, Katharine: *Powers in Media Policy: The Challenge of the European Parliament*, Peter Lang, New York, 2004.

SARTORI, Giovanni: *Homo videns*, Editori Laterza, Roma, 2000.

SCHERMERS Henry G. y BLOKKER, Niels M.: *International Institutional Law*, Fifth Revised Edition, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2011.

SETTON, Guy: *Spanish–Israeli Relations, 1956–1992: Ghosts of the Past and Contemporary Challenges in the Middle East*, Sussex Academic Press, Chicago, 2016.

SIROIS, Martine: *La coopération interparlementaire: la contribution de l'Assemblée nationale du Québec*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Montréal, 2010.

SOLANA, Fernando: *Seis años de diplomacia parlamentaria, 1994-2000: actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República*, Editorial Limusa, México, 2000.

SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, M.A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984.

SNOW, Nancy y TAYLOR, Phillip (eds.): *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Routledge, New York, 2009.

STERZEL, Fredrik: *The Inter-Parliamentary Union*, Norstedt, Stockholm, 1968.

STEWART, John. D.: *British pressure groups: their role in relation to the House of Commons*, Oxford University Press, 1958.

STOKKE, Olav y HØNNELAND, Geir (eds.): *International Cooperation and Arctic Governance: Regime Effectiveness and Northern Regime Building*, Routledge, New York, 2007.

TANASESCU, Irina: *The European Commission and Interest Groups: towards a Deliberative Interpretation of Stakeholder Involvement in EU Policy-making*, Brussels University Press, Brussels, 2009.

TREJO, Elma y ÁLVAREZ, Margarita: *Estudios de los Grupos de Amistad en la H. Cámara de Diputados en México (LVIII y LIX Legislaturas)*, Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Mexicanos, México, D.F., 2007.

TRIFUNOVSKA, Snežana: *North Atlantic Treaty Organization*, Kluwer Law International, Leiden, 2010.

TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton, 2002.

STAVRIDIS, Stelios: *Parliamentary Diplomacy: some preliminary findings*, Jean Monnet Working Paper in Comparative & International Politics, n. 48, University of Catania, 2002.

STETTER, Stephan: *EU Foreign and Interior Policies: Cross-Pillar Politics and the Social Constructions of Sovereignty*, Routledge, Abingdon, 2007.

ÚBEDA-PORTUGUÉS, José Escribano: *La dimensión europea de la política exterior española hacia América Latina: Política internacional de los primeros Gobiernos Socialistas*, Editorial Visión Net, Madrid, 2005.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA: *Cómo sería una nueva guerra*, Montaner y Simón, S. A., Barcelona, 1934.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA: *Mejores parlamentos para democracias más fuertes*, Ginebra, 2012.

URIBE, José Antonio: *La Unión Interparlamentaria y los progresos del derecho internacional*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1926.

VÄÄNÄNEN, Pentti y BOEDEKER, Mika (eds.): *Parliamentary Conference on Co-Operation in the Baltic Sea Area*, Kampin Valtimo, Helsinki, 1991.

VEHILS, Rafael: *Delegación parlamentaria para las relaciones con América y Unión Interparlamentaria Hispanoamericana*, Casa de América-Mercurio, s.a., Barcelona, 1915.

VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS, Juan Carlos: *El derecho internacional público en la agenda política de las relaciones internacionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.

VÉLEZ JIMÉNEZ, Palmira: *La historiografía americanista en España 1755-1936*, Iberoamericana, Madrid, 2007.

VICENT, Manuel: *Crónicas parlamentarias: Una visión literaria del nacimiento de la Constitución (1977-1978)*, Ediciones Libertarias, Madrid, 1984.

VIRALLY, Michel, *L'Organisation Mondiale*, A. Colin, Paris, 1972.

VITTA, Edoardo: *L'integrazione europea: studio sulle analogie ed influenze di diritto pubblico interno negli Istituti di integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1962.

VITTA, Edoardo: *La influencia del Derecho Público Interno sobre las organizaciones europeas*, Universidad de Valladolid, 1968.

WARWICK, Paul V.: *Policy Horizons and Parliamentary Government*, Palgrave MacMillan, New York, 2006.

WATERS KIRWAN, John: *My Life's Adventure*, Eyre & Spottiswoode, London, 1936.

WOOD, Robert S. (ed.): *The Process of International Organization*, Random House, New York, 1971.

WOOTTON, Graham: *The Politics of Influence*, Routledge, Abingdon, 1963.

WOUTERS, Jan y RAUBE, Kolja: *Europe's Common Security and Defence Policy: The Case for Inter-Parliamentary Scrutiny*, Working Paper n. 90, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2012.

XIFRA, Jordi: *Manual de relaciones públicas e institucionales*, Tecnos, Madrid, 2011.

ZAFRA VÍCTOR, Manuel: *Relaciones institucionales entre comunidades autónomas y gobiernos locales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

ZARJEVSKI, Yefime: *La tribune des peuples: Histoire de l'Union interparlementaire 1889-1989*, Editions Payot, Lausanne, 1989.

ZILLER, Jacques: *El Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales*, CEU, Instituto de Estudios Universitarios, Madrid, 2007.

C) ARTÍCULOS EN REVISTAS CIENTÍFICAS Y CAPÍTULOS DE OBRAS COLECTIVAS

AA.VV.: “La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento”, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 22, (número monográfico), 2009, Las Cortes Valencianas.

ACCARRINO, Luisa: “Le istituzioni parlamentari internazionali: considerazioni sui rapporti tra Asemblea parlamentare del Consiglio d’Europa e il Parlamennto italiano”, en *Affari Sociali Internazionali*, n. XIX, Fascicolo 2, 1991, pp. 31-62.

AGUILÓ LÚCIA, Lluís: “El parlamento en el umbral del siglo XXI”, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 4, Extraordinario, 1997, pp. 15-38.

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: “El parlamentarismo en la democracia (1979-1994)”, en *Hispania: Revista española de historia*, vol. 55, n. 189, 1995. pp. 125-148.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: “España y la Unión Europea Occidental: Condiciones para una adhesión”, en *Tiempo de Paz*, n. 10, 1988, pp. 4-11.

ALIBRANDI, Rosamaria: “Early nineteenth-century parliamentary debates for the abolition of slavery in the British Empire and the contribution of the colonial judge Sir John Jeremie in the period 1824-41”, en *Parliaments, Estates and Representation*, vol. 35, n. 1, 2015, pp. 21-45.

ALLUÉ BUIZA, Alfredo y LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela: “Las relaciones interparlamentarias y el control de los parlamentos nacionales sobre la acción de la Unión Europea”, en MATIA PORTILLA, Francisco Javier (coord.): *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, 2012, pp. 79-100.

ALONSO GARCÍA, Gregorio: “La esclavitud en el discurso y acción política de Emilio Castelar”, en HERNÁNDEZ GUERRERO, José Antonio, et. al., (coords.): *La recepción de los discursos: el oyente, el lector y el espectador*, Universidad de Cádiz, Servicio de Publicaciones, Cádiz, 2003, pp. 329-338.

ÁLVAREZ MACÍAS, María Victoria: “Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur”, en *Colombia Internacional*, n.74, 2011, pp. 207-229.

AMICO, Gianluca: “La cooperazione interparlamentare a livello globale”, en DECARO, Carmela y LUPO, Nicola (eds.): *Il “dialogo” tra parlamenti: obiettivi e risultati*. LUISS University Press, Roma, 2009, pp. 25-96.

AMIOT, Paul: “Friendship Groups: Introductory Notes for the Topical Discussion”, en *Constitutional and Parliamentary Information*, n. 143, 1984, pp. 111-120.

ANCOS FRANCO, Helena: “La instrumentación jurídica de la cooperación española al desarrollo: de los convenios de cooperación a las comisiones mixtas”, en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, n. 7, 2000, pp. 1271-1283.

ANDEWEG, Rudy: “The Reshaping of National Party Systems”, en HAYWARD, Jack (ed.): *The Crisis of Representation in Europe*, Frank Cass & Co. Ltd, Abingdon, 1995, pp. 58-78.

ANGHELESCU, Hermína: “Historical Overview: The Library Parliamentary from Past to Present”, en *Library Trends*, vol. 58, n. 4, pp. 418-433.

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: “La alerta temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 17, n. 44, 2013, pp. 101-153.

ARCE JANÁRIZ, Alberto: “Las regiones legislativas de la Unión Europea”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.7, 2002, pp. 3-16.

ARGUIBAY, Miguel: “Cooperación para el desarrollo”, CEROLIO, Gema y LÓPEZ DE MUNAIN, Alicia (coords.): *Diccionario de educación para el desarrollo*, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2007, pp. 63-68.

ARROYO DOMÍNGUEZ, Jesús: “Apuntes sobre la proposición no de ley: concepto y práctica parlamentaria”, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 16, 2005, pp. 135-152.

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio: Voz “Acuerdo parlamentario”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. 1, Civitas, Madrid, 1995, pp. 223-224.

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio: Voz “Proposiciones no de ley”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. 4, Civitas, Madrid, 1995, pp. 5319-5320.

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio: “Elementos para el desarrollo de la cooperación parlamentaria”, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 6, Extraordinario, 1998, pp. 113-144.

BAILEY, Sydney: “Parliamentary Diplomacy”, en *Parliamentary Affairs*, vol. XVI, n. 3, 1962, pp. 308-314.

BAIOCCHI, Giovanni: “Profili e missione della diplomazia parlamentare”, en *Rivista di studi politici internazionali*, vol. 72, n. 4, 2005, pp. 675-696.

BALCH, Jeff: “The New Parliamentary Peace-Building in Africa”, en *Conflict Trends*, n. 1, 2007, pp. 3-9.

BARBÉ, Esther: “Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005”, en *Anuario Internacional CIBOD 2005*, Edición 2006, Barcelona: Fundación CIBOD, pp. 289-301.

BARDAJÍ, Rafael y PORTERO, Florentino: “La UEO, España y la seguridad occidental”, en *Cuenta y Razón*, n. 38, 1988, pp. 89-96.

BARERRO LÓPEZ, Javier: “La Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental”, en AA.VV.: *Proyección internacional del Parlamento español*, Grupo Parlamentario Socialista, Madrid, 1987, pp. 85-98.

BARNETT, Robbie: "Tibet: The Effectiveness of Parliamentary Initiatives", en KELLY, Petra K.; BASTIAN, Gerd y AIELLO, Pat (eds.): *The Anguish of Tibet*, Parallax Press, Berkeley, 1991, pp. 270-284.

BASSOLS COMA, Martín: "Delegación legislativa y derecho comunitario: del control de los decretos legislativos por la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de las Cortes Generales", en VV.AA.: *Actualidad y perspectiva del Derecho Público a finales del siglo XX: Homenaje al profesor Garrido Falla*, Universidad Complutense, 1992, pp. 357-398.

BASTIDA FREIJEDO, Francisco: "Parlamentos regionales e integración europea", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n. 21, 1997, pp. 271-292.

BECERRIL STRAFFON, Rodolfo: "Diplomacia parlamentaria y parlamentarismo comunitario", en *Quórum Legislativo*, Año 1, n. 12, 1993, pp. 17-22.

BELAÚSTEGUI FERNÁNDEZ, Alejandro: "Conflicto y Arbitraje Internacional en el siglo XIX", en *Revista El Ateneo*, Cuarta Época, n. 15-16, Madrid, 2006, pp. 7-16.

BELAÚSTEGUI FERNÁNDEZ, Alejandro: "Arturo de Marcoartu, notable político español, luchador incansable por la Paz y promovedor del arbitraje internacional en el siglo XIX", en *Revista de las Cortes Generales*, n. 67, 2006, pp. 487-496.

BENEYTO PÉREZ, Juan: "Las asociaciones de amistad internacional durante el Franquismo", en *Revista de Estudios Políticos*, n. 71, 1991, pp. 197-218.

BENGTSON, Christina: "Interparliamentary Cooperation within Europe", en O'BRENNAN, John y RAUNIO, Tapio (eds.): *National Parliaments within the enlarged European Union: From Victims of Integration to Competitive Actors?*, Routledge, New York, 2007, pp. 46-65.

BEYME VON, Klaus: "Interest Groups in Parliamentary Decisions in the German Bundestag", en *Government and Opposition*, vol. 33, n.1, 1998, pp. 38-55.

BIAD, Abdelwahab: "Los parlamentos como nuevos actores del partenariado: hacia una diplomacia parlamentaria en el Mediterráneo", en *Agora: Revista de Ciencias Sociales*, n. 8, 2003, pp. 11-19.

BLÄS, Petra y BOATI, Talia: "Parliamentary Co-operation in the framework of the Stability Pact for South Eastern Europe", BUSEK, Erhard y KÜHNE, Björn (eds.): *From Stabilisation to Integration: The Stability Pact for South Eastern Europe*, Böhlau Verlag, Wien, pp.75-86.

BOESSEN, Sandra y MAARSE, Hans: "A Ban on Tobacco Advertising: The Role of the Interest Groups", en COEN, David y RICHARDSON, Jeremy (eds.): *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 212-232.

Léopold BOISSIER, "Un essai de parlement mondial; l'Union interparlementaire", en *Revue des travaux de l'Académie*, 4^e série, 1^{er} semestre, année 1951.

BOISSIER, Léopold: “La transposition sur el plan international des institutions parlementaires”, en *Recueil de Travaux Publié à l’Occasion de l’Assemblée de la Société Suisse des Juristes*, n.9, Mémoires de la Faculté de Droit, Librairie de l’Université, Genève, 1952, pp. 145-162.

BOISSIER, Léopold: “L’Union interparlementaire et sa contribution au développement du droit international et à l’établissement de la paix”, en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit international* 88: 1955-II, pp. 163-259.

BOURDIEU, Pierre: “For a Socio-Analysis of Intellectuals: On Homo Academicus”, en *Berkeley Journal of Sociology*, vol. 34, 1989, pp. 1-29.

BOUTROS-GHALI, Boutros: “An Agenda for Democratization: Democratization at the Level International”, en HOLDEN Barry (ed.): *Global Democracy: Key Debates*, Routledge, London, 2000, pp.105-124.

BRESSER, Luiz Carlos: “La reforma gerencial en la administración pública”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, n. 2, 1997, pp. 421-462.

BRUNDU, Paola: “L’Espagne franquiste et la politique étrangère de la France au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale”, en *Relations internationales*, n. 50, 1987, pp. 165-181.

BRUNET, Laura; GRAU, Martí y STAVRIDIS, Stelios: “Los parlamentos regionales como actores internacionales: el Parlament de Catalunya y el espacio euromediterráneo”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 47, 2004, pp. 129-149.

BURHENNE, W. y GUILMIN, F.: “L’Union interparlementaire et les ressources naturelles”, en *Biological Conservation*, vol. 1, n. 2, 1969, pp. 135-145

BURKHARDT PÉREZ, Inmaculada Gema: “La contribución del parlamento de Andalucía a la acción exterior de la Comunidad Autónoma. Referencia a la V y VI Legislaturas”, en CANO BUESO, Juan (coord.): *El Parlamento de Andalucía. Órganos de extracción parlamentaria. Órganos consultivos o de participación de designación parlamentaria*. Parlamento de Andalucía, Editorial Comares, Granada, 2004, pp. 225-241.

BUSSI ALLENDE, Isabel: “La nueva diplomacia parlamentaria: El Congreso de Chile y las relaciones internacionales”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 14, n. 4, 2014, pp. 89-92.

CALDERÓN PATIÑO, Juan-Pablo: “Los retos de la diplomacia clásica y la función de la diplomacia parlamentaria”, en ALMEIDA, Wilson (ed.): *Seguridad Internacional: Antiguos temas, nuevos debates*, Editorial Descubra, Goiania, 2005, pp. 181-205.

CALLE MEZA, Melba Luz: “Tipología de los actos sin valor de ley y su control constitucional: relaciones con la teoría general de los derechos fundamentales”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 49, 2000, pp. 171-208.

CANOSA USERA, Raúl: “La actividad de orientación política: su relevancia constitucional”, en *Revista Estudios Políticos*, Nueva época, n. 67, 1990, pp. 125-152.

CANTO, María Amparo: “La política exterior desde el Legislativo”, en *Relaciones Internacionales*, n. 98, 2007, UNAM, pp. 115-123.

CAPUTO, Marco; GORACCI, Alessandro y SMURRA, Giovanni: “Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo”, en DICKMANN, Renzo y STAIANO, Sandro (eds.): *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia: Raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, pp. 261-312.

CARAMÉS VÁZQUEZ, Mónica: “La OTAN: Naturaleza, organización y financiación”, en *Boletín de Información CESEDEN*, n. 266, 2000, pp. 9-23.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio: “La función de dirección de la política exterior”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (coord.): *La reforma del proceso contencioso administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1995, pp. 53-83.

CARTER, Ralph: “Congress and Post Cold War US Foreign Policy”, en SCOTT, James (ed.): *After the End: Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press, 1998, pp. 108-137.

CASADO, Pablo: “La diplomacia parlamentaria”, en VV.AA.: *Retos de nuestra acción exterior: diplomacia pública y marca España*, Colección Escuela Diplomática n.18, Madrid, 2012, pp. 293-301.

CASINI, Pier Ferdinando: “Parlamenti e globalizzazione”, en *Politica internazionale*, vol. 29, fasc. 1, 2001, pp. 5-6.

CEBALLOS, Gonzalo: “La Asociación del Tratado Atlántico (ATA)”, en VV.AA.: *La OTAN en su medio siglo: Una visión española*, Asociación Atlántica Española, 1999, pp. 161-166.

CERUTTI, Mauro: “Les réfugiés antifascistes et la solidarité de la gauche”, en VUILLEUMIER, Marc y HEIMBERG, Charles (eds.): *L'autre Suisse: 1933-1945: syndicalistes, socialistes, communistes: solidarité avec les réfugiés*, Les Cahiers de L'UOG, n. 2, Université Ouvrière de Geneve, Geneve, 2003, pp. 27-40.

CID VILLAGRASA, Blanca: “La administración parlamentaria”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 3, 2000, pp. 125-150.

CID VILLAGRASA, Blanca: “El protocolo oficial”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 15, 2006, pp. 45-89.

CINOGLIOSSI, Filippo: “Lo sviluppo dei programmi di assistenza della Camera dei Deputati agli altri Parlamenti”, en *Amministrazione in Cammino*, 2008, pp. 1-24.

CODES CALATRAVA, José María: Voz “Diplomacia Parlamentaria”, en RIPOLLÉS SERRANO, Rosa y MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel (coords.): *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*, La Ley, Wolters Kluwer, 2014, Madrid, pp. 378-381.

COLOMER VIADEL, Antonio: “La crisis democrática del parlamento en Iberoamérica y recurso contemporánea a las asambleas constituyentes”, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 7, 1999, pp. 251-264.

CÓLERA LEIRADO, José Ramón: “Relaciones institucionales entre el Estado, las comunidades autónomas y la administración local”, en PAU I VALL, Francesc (coord.). *El futuro del Estado autonómico*, VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, D.L., Navarra, 2001, pp. 87-116.

COSTA MAIA, Clarita y MARTINS CESAR, Susan Elizabeth: “A diplomacia congressional: Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior”, en *Revista de Informação Legislativa*, vol. 41, n. 163, 2004, pp. 363-388.

COSTA, Olivier y LATEK, Marta: “Paradoxes and Limits of Interparliamentary Cooperation in the European Union”, en *Journal of European Integration*, vol. 23, n. 2, 2001, pp. 139-164.

COOK, Olivia: “El Congreso Nacional en la política exterior de Chile, marzo 1990- marzo, 2010”, en ARTAZA, Mario y ROSS, César (eds.): *La política exterior de Chile 1990-2009: Del aislamiento a la integración global*, RIL editores, Santiago, 2012, pp. 239-262.

CUCÓ GINER, Alfons: “La disgregación de la URSS en el debate del parlamento español”, en CUCÓ GINER, Alfons; ROMERO, Joan y FARINÓS, Joaquín (eds.): *La organización territorial del Estado: España en Europa. Un estudio comparado*, Universitat de València, Valencia, 2002, pp. 173-196.

CUTLER, Robert M.: “The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of Influence in World Society”, en SMITH, Gordon S. y WOLFISH, Daniel (eds.): *Who Is Afraid of the State? Canada in a World of Multiple Centres of Power*, University of Toronto Press, Toronto, 2001, pp. 201-229.

DALLA-CORTE CABALLERO, Gabriela: “La Casa de América de Barcelona y la CHADE. En torno al carácter hispanoamericano de la empresas española en el Cono Sur durante la primera mitad del siglo XX”, en VV. AA.: *Relaciones sociales e identidades en América*, Universidad de Barcelona, 2004, pp. 319-336.

DALLA-CORTE CABALLERO, Gabriela: “Prácticas asociativas y Estado oligárquico: Los proyectos productivos y mercantiles de la Casa de América de Barcelona en el Cono Sur (1920-1930)”, en GUTIÉRREZ ESCUDERO, Antonio y LAVIANA CUETOS, María Luisa (coords.): *Estudios sobre América: Siglos XVI-XX*, Asociación Española de Americanistas, Sevilla, 2005, pp. 1641-1658.

DE ALBA BASTARRECHEA, Esther: “La función de orientación de la acción política”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 25, 2011, pp. 125-142.

DE BLONAY, André: “The Inter-Parliamentary Union and Patterns of World-Wide Parliamentary Cooperation”, en *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*, vol. 1, n. 3, 1967, pp. 7-14.

D'EGVILLE, Howard: "Kindrid Societies - Past and Present - The Empire Parliamentary Association", en *United Empire*, vol. 6, 1915, pp. 830-839.

DE PUIG, Lluís Maria, "International Parliamentarism: An Introduction to its History", en *Parliaments, Estates and Representation*, n. 24, 2004, pp. 13-62.

DEL ARENAL MOYÚA, Celestino: "Las cumbres iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización", en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 40, 2005, pp. 57-72.

DE LA FUENTE CABERO, Inmaculada: "El papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea", en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 11, 2004, pp. 97-124.

DICKINSON, Harry: "Public Opinion and the Abolition of the Slave Trade, en *Revue Française de Civilisation Britannique*, vol. 15, n.1, 2010, pp. 121-140.

DICKMANN, Renzo: "La «diplomazia parlamentare»: esperienze, limiti, prospettive", en *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1, 2005, pp. 5-44.

DICKMANN, Renzo: "Parlamento e Governo nella diplomazia parlamentare", en DICKMANN, Renzo y STAIANO, Sandro (eds.): *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia: Raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione*, Giuffrè Editore, Milano, 2008. pp. 611-638.

DÍEZ-PICAZO, Luis María: "Actos de los procedimientos de control, impulso e información", en AA.VV.: *Instituciones de derecho parlamentario*, II. Los actos del parlamento, Vitoria-Gasteiz, 1999, pp. 137-167.

DONAIRE VILLA, Francisco Javier: "Gobierno, Parlamento y Tratados internacionales: El marco constitucional de la aplicación provisional", en MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas (coord.): *Gobierno y Constitución. Actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 445-466.

DONG, Park Kye: "La coopération des administrations parlementaires, le début d'une démocratie parlementaire mondiale", en *Informations constitutionnelles et parlementaires*, Año. 58, n. 198, 2009, pp. 61-65.

DORÉ, Thierry y MARAUX, Florent: "La diplomatie parlementaire" en, PASCAL, Jan (coord): *Les assemblées parlementaires françaises*, La Documentation Française, 2010, pp. 193-222.

DORREGO DE CARLOS, Alberto: "La Asamblea del Atlántico Norte: consideraciones sobre su Estatuto jurídico internacional y sus relaciones con la Alianza Atlántica", en *Revista de las Cortes Generales*, n. 37, 1996, pp. 293-328.

DRESCHER, Seymour: "Public Opinion and Parliament in the Abolition of British Slave Trade", en *Parliamentary History*, vol. 26, 2007, pp. 42-65.

DRIEDGER, Myrna: "The Commonwealth Women Parliamentary' Conference in Canada", en *Canadian Parliamentary Review*, vol. 35, n. 3, 2012, pp. 4-5.

DOBBELS, Mathias y NEUHOLD, Cristine: "Who Select Whay and How? How the European Parliament Obtains and Processes Information for Policy-Making", en BLOM, Tannelie y VANHOONACKER, Sophie (eds.): *The Politics of Information: The Case of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014, pp. 78-92.

DUBOIS, Alfonso: "Cooperación para el desarrollo", en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (coord.): *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria, Barcelona, 2000, pp. 125-127.

DUCULESCU, Victor: "Parliamentary Diplomacy: Distinctive Features", en *Romanian Journal of International Affairs*, vol. V, n. 1, 1999, pp. 40-46.

DUMOULIN, André: "L'Union de l'Europe occidentale: anniversaire du phenix ou chant du cygne?", en *Revue du marche commun et de l'Union Européenne*, n. 486, 2005, pp. 163-171.

DUMOULIN, André: "La fin de l'UEO et l'avenir de l'interparlementarisme", en *Revue Défense Nationale*, n. 741, 2011, pp. 161-166.

DURAND, André: "Gustave Moynier et les sociétés de la Paix", en *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol. 78, n. 821, 1996, pp. 575-594.

DUTOIT, Laurent: "L'influence au sein du Parlement européen: les intergroupes", en *Politique Européen*, vol. 1, n. 9, 2003, pp. 123-142.

EFOUA MBOZO'O, Samuel: "La participation de l'Assemblée Nationale aux organisations internationales. Nécessité ou futilité?", en *Le Parlement camerounais, bulletin d'information de l'Assemblée Nationale*, n. 4, novembre, 1988, pp. 28-30.

EIROA SAN FRANCISCO, Matilde: "Diplomacia parlamentaria", en PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *Diccionario de las relaciones internacionales y política exterior*, Ariel, Madrid, 2008, pp. 315-316.

EKOY, François: "L'Union interparlementaire et la coopération technique en Haïti", en *Bulletin de l'Union interparlementaire*, n. 78, 1988, pp. 132-133.

ELORRIAGA, Gabriel: "La diplomacia parlamentaria", en *Revista de las Cortes Generales*, n. 54, 2001, pp. 7-20.

EMARA, Khalid: "Is Sarkozy's Union for the Mediterranean Going to Work?", en BINDI, Federiga (ed.): *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2010, pp. 197-200.

EMBED IRUJO, Antonio: “Actos políticos del Gobierno y de las Cámaras Parlamentarias”, en *Revista de las Cortes Generales*, n.13, 1988, pp. 53-87.

EMBED IRUJO, Antonio: “El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 25, 1992, pp. 7-30.

ESTRELLA PEDROLA, Rafael: “La Asamblea Parlamentaria del Atlántico Norte”, en VV. AA.: *Proyección internacional del Parlamento español*, Grupo Parlamentario Socialista, Madrid, 1987, pp. 73-84.

ESTRELLA, Rafael: “La Asamblea Parlamentaria de la CSCE”, en *Revista de la OTAN*, n. 5, 1991, pp. 23-26.

FALK, Richard y STRAUSS, Andrew: “Toward Global Parliament”, en *Foreign Affairs*, vol. 80, n. 1, 2001, pp. 212-220.

FARRELL, Stephen: “‘Contrary to the Principles of Justice, Humanity and Sound Policy’: The Slave Trade, Parliamentary Politics and the Abolition Act, 1807”, en FARRELL, Stephen; UNWIN, Melanie y WALVIN, James (eds.): *Parliamentary History*, vol. 26, 2007, pp. 141-202.

FASONE, Cristina: “The Baltic Sea Region as Laboratory for Inter-parliamentary Dialogue”, en COSTA, Olivier; DRI, Clarissa y STAVRIDIS, Stelios (eds.): *Parliamentary Dimension of Regionalization and Globalization: The role of Inter-parliamentary Institutions*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013, pp. 126-148.

FELLOWES, Edward: “Bref historique de l'Association”, en *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, n. 48, 1961, pp. 187-192.

FERNÁNDEZ, Florencine: “La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica y su función en la política exterior”, en *Revista Parlamentaria*, vol. 10, n. 1, 2013, pp. 37-42.

FERNÁNDEZ, Gabriel: “La diplomacia parlamentaria”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 54, 2001, pp. 7-20.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Javier: “La dimensión parlamentaria de la Asociación Estratégica Birregional UE-ALC: la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT)”, en STAVRIDIS, Stelios; CANCELA, Celso; PONCE DE LEÓN, Carolina y GUARDATTI, Georgina (coords.): *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor: Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2011, pp. 319-335.

FERRER MARTÍN DE VIDALES, Covadonga: “Mecanismos para la participación de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea”, en *Revista Universitaria Europea*, n. 16, 2012, pp. 23-51.

FERRER MARTÍN DE VIDALES, Covadonga: “La Comisión Mixta para la Unión Europea. Sus nuevas competencias tras el Tratado de Lisboa y la influencia de los factores constitucionales del Estado español en su eficacia”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año, 17, n. 45, 2013, pp. 631-658.

FINSTEN, Hugh: “Les services de recherche parlementaires”, en *Documentation et Bibliothèques*, vol. 47, n. 4, 2001, pp. 153-157.

FIOTT, Daniel: “On the Value of Parliamentary Diplomacy”, en *Madariaga Paper*, vol. 4, n. 7, 2011, College of Europe Foundation, pp. 1-7.

FLORES, Elena: “El parlamento y la cooperación para el desarrollo”, en *Sistema*, n. 127-128, 1995, pp. 169-180.

FRÍAS DORADO, Fernando: “El control parlamentario de la política exterior”, en AA.VV.: *VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Problemas actuales del control parlamentario, Congreso de los Diputados*, Madrid, 1995, pp. 539-566.

FUCHS, Michael y PENDZICH-VON WINTER, Angelika: “The OSCE Parliamentary Assembly”, en *OSCE Yearbook 1995/1996*, pp. 355-364.

GÁL, Kinga y HICKS, Davyth: “The European Parliament Intergroup for Traditional Minorities, National Communities and Languages, 2009-2014”, en *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 3, n. 3 y 4, 2010, pp. 236-250.

GARAVOGLIA, Guido: “Parlamento e politica estera: un esame comparato”, en *Quaderni Costituzionali*, Anno IV, n. 3, 1984, pp. 605-639.

GARCÍA-CAMPERO DELGADO-IRRIBARREN, Manuel: “La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea”, en *Cuadernos de Derecho Público*, n.14, 2001, pp. 45-84.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad: “Parlamento y cooperación”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, n. 1, 2002, pp. 57-102.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad: “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”, en *Cuadernos de Derecho Público*, n. 18, 2003, pp. 191-205.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad: “Toma en consideración, retirada y caducidad de las proposiciones de ley”, en *Cuadernos de Derecho Público*, n. 21, 2004, pp. 79-104.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad: “Diplomacia y cooperación parlamentarias: Las Cortes Generales”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 18, 2008, pp. 3-32.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: “El Parlamento y la guerra. La posición de las Cortes Generales ante las misiones militares en el exterior”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 8, 2003, pp. 117-162.

GARCÍA MEXÍA, Pablo: “Las relaciones institucionales entre las comunidades autónomas: La cooperación interautonómica”, en AA.VV.: *Curso de derecho público de las comunidades autónomas*, INAP, Madrid, 2003, pp. 533-577.

GARCÍA MORILLO, Joaquín: “El parlamento ante las nuevas realidades”, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 4, 1997, pp. 141-162.

GARZÓN, Gregorio y ALBIOL, Gloria María: “Asamblea Parlamentaria”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 1, n. 5, 1978, pp. 119-129.

GERPE LANDÍN, Manuel: “Recurso de amparo contra actos parlamentarios sin valor de ley”, en *Revista jurídica de Catalunya*, vol. 92, n. 4, pp. 1993, pp. 985-994.

GIL GUTIÉRREZ, Cintia: “Las relaciones entre parlamentarios en el contexto de la Comisión Mixta Unión Europea y México”, en STAVRIDIS, Stelios; DIAMINT, Rut y GORDÍN, Jorge (coords.): *América Latina-Unión Europea/Unión Europea-América Latina: integración regional y birregionalismo*, Pressas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2012, pp. 221-237.

GIL IBÁÑEZ, Alberto: “Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: ¿primer y cuarto poder?”, en BECERRIL ATIENZA, Belén y BENEYTO PÉREZ, José María (coord.): *El Gobierno de Europa: Diseño institucional de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2003, pp. 191-236.

GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel: “Los inicios de la diplomacia parlamentaria en España durante la Legislatura Constituyente (1977-1979)”, en *Espacio, Tiempo y Forma*, n. 26, Serie V – Historia Contemporánea, 2014, pp. 403-415.

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel: “Indirizzo politico, direzione politica e impulso politico: el papel del parlamento”, en *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n. 18, 2008, pp. 83-108.

GONZÁLEZ CARRILLO, Adriana: “La diplomacia parlamentaria en la construcción de una política exterior de Estado”, en *Urbe et Orbi*, n. 27, 2004, pp. 1-8.

GONZÁLEZ RODGERS, Miguel Ángel: “La democracia española ante el contexto internacional: el Consejo de Europa”, en TUSELL GÓMEZ, Javier (coord.): *Historia de la transición y consolidación democrática en España*, vol. 2. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1995, pp. 201-211.

GONZALO ROZAS, Miguel Ángel y RAMOS VIELBA, Irene: “La documentación parlamentaria en internet: el caso de la página web del Congreso de los Diputados”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 50, 2000, pp. 305-330.

GÖTZ, Norbert: “On the Origins of Parliamentary Diplomacy”, en *Cooperation and Conflict*, vol. 40, n. 3, 2005, pp. 263-279.

GRAZI, Laura: “La question urbaine dans l’histoire de la construction européenne. Une politique nouvelle, des acteurs en mouvement”, en RÜCKER, Katrin y WARLOUZET, Laurent (eds.): *Quelle(s) Europe(s)? / Which Europe(s)?*, Peter Land, Bruxelles 2009, pp. 129-140.

GUERRIERI, Sandro: “The Start of European Integration and the Parliamentary Dimension: the Common Assembly of the ECSC (1952-1958)”, en *Parliaments, Estates & Representation*, vol. 28, n. 1, 2008, pp. 183-193.

GUERRIERI, Sandro: “Una burocracia parlamentaria supranacional: La Secretaría General del Parlamento Europeo (1952-1979)”, en REPETO GARCÍA, Diana (coord.): *Las Cortes de Cádiz y la Historia Parlamentaria*, Universidad de Cádiz, Servicio de Publicaciones, Cádiz, 2012, pp. 845-855.

GUIZZI, Vincenzo: “La diplomazia parlamentare e la cooperazione tra Parlamenti: la nuova dimensione internazionale del Parlamento Italiano”, en AA.VV.: *Divenire sociale ed adeguamento del diritto: Studi in onore di Francesco Capotorti*, Giuffrè Editore, Milano, 1999, vol. I: Diritto Internazionale, pp. 229-249.

HABEGGER, Beat: “Democratic control of the OSCE: The role of the Parliamentary Assembly”, en *Helsinki Monitor*, vol. 17, n. 2, 2006, pp. 133-143.

HABEGGER, Beat: “Democratic accountability of international organizations: Parliamentary control within the Council of Europe and the OSCE and the prospects for the United Nations”, en *Cooperation and Conflict*, vol. 45, n. 2, 2010, pp. 186-204.

HALER, Louise: “Les relations internationales de l’Assemblée nationale du Québec”, en *Revue Parlementaire Canadienne*, Printemps 2003, pp. 4-7.

HALLER, Bruno: “Election Observation by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe”, en *Human Rights Law Journal*, vol. 26, n. 5-8, 2005, pp. 160-166.

HAMBRO, Edvard: “Some notes on parliamentary diplomacy”, en FRIEDMANN, Wolfgang; HENKIN, Louis y LISSITZYN, Oliver (eds.): *Transnational law in a changing society: essays in honor of Philip C. Jessup*, Columbia University Press, New York, 1972, pp. 280-297.

HARNED, Joseph: “Atlantic Assembly –A Genesis”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 3, n. 2, 1964, pp. 183-189.

HASANOV, Ramil: “Les Parlements turcophones et la diplomatie parlementaire”, en *Informations constitutionnelles et parlementaires*, Année 60, n. 200, 2010, pp. 63-65.

HERNÁNDEZ OLIVER, Blanca: “La actividad institucional de las Cortes Generales”, en COSCULLUELA MARTÍNEZ, Bárbara (coord.): *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011, pp. 475-494.

HERNÁNDEZ RUIGÓMEZ, Almudena y GONZÁLEZ DE HEREDIA Y DE OÑATE, Carlos: “El pensamiento abolicionista de Rafael María de Labra expuesto a través de su actuación parlamentaria”, en DE PAULA SOLANO PÉREZ-LILA, Francisco (coord.): *Esclavitud y derechos humanos: la lucha por la libertad del negro en el siglo XIX*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1990, pp. 183-204.

HERRANZ, Anna: “The Inter-Parliamentary Delegations of the European Parliament: National and European Priorities at Work”, en BARBÉ, Esther y HERRANZ, Anna (eds.): *The role of Parliaments in European Foreign Policy*, Barcelona: Office of the European Parliament, Institut Universitari D’ Estudis Europeus, FORNET, 2005, pp. 77-106.

HERRERO RUBIO, Alejandro: “XXII Curso de la Universidad de Valladolid en Vitoria”, en *Revista Española de Derecho internacional*, vol. 21, 1968, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Francisco de Vitoria, pp. 68-83.

HIGEL, Michael: “An Insider’s View: Perspectives for Interparliamentary Cooperation on European Security Policy”, en PETERS, Dirk; WAGNER, Wolfgang y DEITELHOFF, Nicole (eds.): *The Parliamentary Control of European Security Policy*, ARENA, Centre for European Studies, Oslo, 2008, pp. 133-143.

HIRTS, Mónica y TORCHIARO, Luciana: “Las cumbres iberoamericanas: balance y perspectivas”, en DEL ARENAL MOYÚA, Celestino (coord.): *España y América Latina 200 años después de la Independencia: valoración y perspectivas*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 151-170.

HOJNACKI, Marie y KIMBALL, David: “Organized Interests and the decision of whom to Lobby in Congress”, en *American Political Science Review*, vol. 92, n. 4, 1998, pp. 775-790.

IANNI, Vanna: “Cooperación para el Desarrollo”, en IEPALA, *Diccionario crítico: Conceptos y explicaciones sobre la cooperación internacional*, IEPALA Editorial, Madrid, 2013, pp. 45-49.

IMLACH, Andrew: “The Commonwealth Parliamentary Association: The First 75 Years”, en *The Round Table*, vol. 75, n. 300, 1986, pp. 330-332.

IQBAL, Muhammad Jamshed: “SAARC: Origin, Growth, Potential and Achievements”, en *Pakistan Journal of History & Culture*, vol. XXVII, n. 2, 2006, pp. 126-140.

JANČIĆ, Davor: “The European Parliament and EU-US Relations: Revamping Institutional Cooperation”, en FAHEY, Elaine y CURTIN, Deirdre (eds.): *A Transatlantic Community of Law: Legal Perspectives on the Relationships Between EU and US Legal Orders*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 35-68.

JESSUP, Philip C.: “Parliamentary Diplomacy: An Examination of the Legal Quality of the Rules of Procedure of Organs of the United Nations”, en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 89, n.1, 1956, pp. 185-319.

JOHNSON, Matthew: "Leading from the Front: The 'Service Members' in the Parliament, the Armed Forces, and British Politics during the Great War", en *English Historical Review*, vol. 130, n. 544, 2015, pp. 613-645.

JONES, Lee: "Democratization and foreign policy in Southeast Asia: the case of the ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus", en *Cambridge Review of International Affairs*, 2009, vol. 22, n. 3, pp. 387-406.

KATSHENYE, Fanuel: "ASSECAA Urges Cooperation between African and Arab Countries", en *Parliament Journal*, vol. 7, n. 3, 2009, pp. 16-18.

KEATING, Michael: "La política territorial y el nuevo regionalismo", en MORATA, Francesc (coord.): *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 189-217.

KEDROWSKI, Karen: "Caucuses, or Congressional Member Organizations", en DEWHIRST, Robert E.: *Encyclopedia of the United States Congress*, Facts On File, Inc, New York, 2007, pp. 90-92.

KLEBES, Heinrich: "Une diplomatie parlementaire?", en *Revue Générale*, vol. 5, mois 5, Bruxelles, 1983, pp. 65-74

KLEBES, Heinrich: "Parliamentary Diplomacy –A New Factor in International Relations", en *The Journal of Parliamentary Information*, vol. 31, n. 4, 1985, pp. 571-585.

KLEBES, Heinrich: "Les institutions parlementaires internationales", en *Revue Generale de Droit International Public*, Tome 92, vol. 4, 1988, pp. 815-880.

KLEBES, Heinrich: "The development of international parliamentary institutions", en *Constitutional and Parliamentary Information*, vol. 1, n. 159, 1990, pp. 77-100.

KNUDSEN, Morten y CARL, Yves: "COSAC – its role to date and its potential in the future", en BARRET, Gavin (ed.): *National Parliaments and European Union*, Clarus Press, Dublin, 2008, pp. 455-483.

KRAFT-KASACK, Christiane: "Transnational parliamentary assemblies: a remedy for the democratic deficit of international governance?", en *West European Politics*, vol. 31, n. 3, 2008, pp. 534-557.

LAFARGUE, Paul: "Reminiscences of Marx (September 1890)", en AA.VV.: *Reminiscences of Marx and Engels*, Foreign Languages Publishing House, Moscow, 1957, pp. 71-82.

LALANDE, Gilles: "La francophonie et la politique étrangère du Canada", en PAINCHAUD, Paul (ed.): *De Mackenzie King à Pierre Trudeau: Quarante Ans de Diplomatie Canadienne, 1945-1985*, Les Presses de l'Université Laval, Montreal, 1989, pp. 217-251.

LATEEF, Noel: "Parliamentary Diplomacy and the North-South Dialogue", en *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 11, n. 1, 1981, pp. 1-44.

LEGENDRE, Jacques: “Bruno Bourg-Broc, parlementaire et ...diplomate!”, em AA.VV.: *Regards sur le Parlement: Mélanges offerts à Bruno Bourg-Broc*, Dominique Guéniot Editeur, Langres, 2002, pp. 159-161.

LEON MARTÍNEZ, Elipe: “Artículo 111: Las preguntas parlamentarias, las interpelaciones y mociones”, en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar (dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VIII, EDERSA, Cortes Generales, Madrid, 1998, pp. 749-822.

LEUGGER, J.: “The Inter-Parliamentary Association for Tourism (AIDT)”, en *International Social Science Journal*, vol. 13, n. 4, 1961, pp. 647-649.

LEVY, Gary y GRAFSTEIN, Jerry: “Interview: The Canada-US Inter-Parliamentary Group at 50”, en *Canadian Parliamentary Review*, vol. 32, n. 2, 2009, pp. 43-47.

LIEBERT, Ulrike: “Democracy beyond the State: Assessing European Constitutionalisation”, in LIEBERT, Ulrike; FALKE, Josef and MAURER, Andreas (eds.): *Postnational Constitutionalisation in the New Europe*, Nomos, Baden-Baden, 2006, pp. 249-276.

LINARES, Ángel: “La adhesión de España a la OTAN: notas para una revisión crítica”, en *Historia Actual Online*, n. 32, 2013, 23-30.

LINZ, Juan y STEPAN, Alfred: “Toward Consolidated Democracies”, en *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 2, 1996, pp. 14-33.

LIPPOLIS, Vincenzo: “Diplomazia parlamentare e diplomazia costituzionale”, en DECARO, Carmela y LUPO, Nicola (eds.): *Il “dialogo” tra parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009, pp. 335-340.

LONGO, Fabio: “«Diplomazia parlamentare» y forme di governo”, en DECARO, Carmela y LUPO, Nicola (eds.): *Il “dialogo” tra parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009, pp. 375-386.

LÓPEZ ANDUEZA, Belén y DEL CERRO DE UTRILLA, Rocío: “¿Cómo valoran los diputados su presencia en las redes sociales?: Análisis de la utilización de Internet en el Congreso de los Diputados durante la X Legislatura”, en *Doxa Comunicación: revista interdisciplinar de estudios de comunicación y ciencias sociales*, n. 21, 2015, pp. 161-183.

LÓPEZ GARRIDO, Diego: “Las funciones político-directivas de los parlamentos”, en GARRORENA MORALES, Ángel (ed.): *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 354-359.

LOTTER, Ernst: “WEU’s Assembly: Parliamentary Control of European Security Policy”, en *Studia Diplomatica*, vol. 51, n. 1-2, 1998, pp. 31-40.

LUNN, Simon: “Le bras parlementaire de l’OTAN contribue à la réalisation des objectifs de l’Alliance”, en *Revue de l’OTAN*, vol. 46, n. 4, 1998, pp. 8-11.

LUPO, Nicola: “The Transformation of Parliamentary Functions: Are Parliaments still Legislative Bodies?”, en FALCONER, Peter K.; SMITH, Colin y WEBSTER, C. William R. (eds.): *Managing Parliaments in the 21st Century*, IOS Press, Amsterdam, 2001, pp. 29-39.

LUPO, Nicola: “Algunas reflexiones sobre las funciones de los parlamentos contemporáneos, entre la crisis de la función legislativa y la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios”, en PAU I VALL, Francesc (coord.): *Las funciones de los parlamentos en España e Italia*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2001, pp. 117-128.

MALAMUD, Andrés y DE SOUZA, Luís: “Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância”, en *Contexto Internacional*, vol. 27, n. 2, 2005, pp. 369-409.

MANGAS MARTÍN, Araceli: “Implicaciones de la adhesión de España en la UOE”, en *Tiempo de Paz*, n. 11-12, 1988-1989, pp. 10-41.

MAPENDERE, Jeffrey: “Tracks One and a Half Diplomacy and the Complementary of Tracks”, en *Culture of Peace Online Journal*, vol. 2, n. 1, 200 pp. 66-81.

MARAZUELA BERMEJO, Almudena y NIETO LOZANO, Ángeles: “Las mociones en la Asamblea de Madrid”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 3, 2000, pp. 208-256.

MARÍN, Guillermo: “Diplomacia nueva, diplomacia vieja”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 23, 2002, pp. 45-54.

MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio: “Las relaciones hispano-francesas entre 1948 y 1952”, en ETIENVRE, Jean-Pierre (ed.): *España, Francia y la Comunidad Europea*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Casa de Velázquez, Madrid, 1989, pp. 145-160.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel: “La Unión Interparlamentaria”, en AA.VV.: *Proyección internacional del Parlamento español*, Grupo Parlamentario Socialista, Madrid, 1987, pp. 37-50.

MARTÍNEZ, Miguel Ángel: “La diplomacia parlamentaria y la construcción de la paz”, en *Política Exterior*, vol. XII Extra, Madrid, 1999, pp. 47-57.

MARTÍNEZ, Miguel Ángel: “Las relaciones internacionales entre los parlamentos y la política exterior de los gobiernos”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 53, Madrid, 2001, pp. 7-52.

MARTÍNEZ CORRAL, Juan Antonio y VISIEDO MAZON, Francisco Joaquín: “El régimen de personal al servicio de los parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación”, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 22, 2009, pp. 145-178.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Juan Antonio: “El referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN”, en *UNISCI Discussion Papers*, n. 26, 2011, pp. 283-310.

MASSERET, Olivier: “Une diplomatie parlementaire pour le Tibet? 10 ans d’action”, en *Revue d’histoire diplomatique*, vol. 115, 2001, pp. 351-374.

MATIA PORTILLA, Francisco Javier: “Democracia y representación en la Unión Europea: el papel de los parlamentos nacionales en el marco de la Unión Europea”, en CARMONA CONTRERAS, Ana M.: *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, Aranzadi, Pamplona, 2008, pp. 127-148.

MATILLA ESCOLÁ, Cristina: “La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: Relaciones y campos de aplicación”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, n. 3, 1984-1985, pp. 319-334.

MATTSON, Ingvar y STRØM, Kaare: “Parliamentary Committees”, en DÖRING, Herbert (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St. Martin’s Press, New York, 1995, pp. 249-307.

MCCORMICK, James M.: “Decision-Making Processes and Actors in American Foreign Policy Formulation: Is There a Third World Lobby?”, en RÜLAND, Jürgen; HANF, Theodor y MANSKE, Eva (eds.): *U.S. Foreign Policy Toward the Third World: A Post-Cold War Assessment*, M.E. Sharpe Inc, New York, 2006, pp. 52-84.

MCGRATH, Robert J.; ROGOWSKI, Jon C.; RYAN, Josh M.: “Gubernatorial Veto Power and Size of Legislative Coalitions”, en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 40, n. 4, 2015, pp. 571-598.

MEDERO SÁNCHEZ, Gema: “El perfil sociológico de las diputadas del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados (1986-2008)”, en *Papers: Revista de Sociología*, n. 96, 2011, pp. 539-567.

MENESES TELLO, Felipe: “La composición orgánica de las bibliotecas parlamentarias: una perspectiva global”, en *Investigación Bibliotecológica*, vol. 22, n. 46, 2008, pp. 187-222.

MEYOLO, Joël Narcisse: “La diplomatie parlementaire au Cameroun: du point d’interrogation au point d’exclamation. Le cas de l’Union Parlementaire Africaine”, en *Parliaments, Estates and Representation*, vol. 27, n. 1, 2007, pp. 227-238.

MICALETTO BELDA, Juan Pablo y GALLARDO VERA, Luis: “La comunicación institucional en la crisis del ébola en Europa: el caso de la crisis española de 2014 en sus inicios”, en *Revista internacional de relaciones públicas*, vol. V, n. 9, 2015, pp. 89-110.

MIKLIN, Eric: “Inter-Parliamentary Cooperation in EU Affairs and the Austrian Parliament: Empowering the Opposition?”, en *The Journal of Legislative Studies*, vol. 19, n. 1, 2013, pp. 22-41.

MILOGO, Jean-Antoine: “Les bibliothèques parlementaires des pays en développement: état liex et programmes d’aide”, en *Documentation et Bibliothèques*, vol. 47, n. 4, 2001, pp. 175-180.

MIRALLES LOZANO, Jorge y RUIZ RUIZ, Juan José: “Las funciones no legislativas de las Cortes españolas”, en DICKMAN, Renzo e STAIANO, Sandro (eds.): *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 2009, pp. 127-166.

MOLGAT, Gildas: “La vision parlementaire de la coopération internationale”, en *Revue Parlementaire Canadienne*, vol. 23, n. 4, 2000, pp. 18-20.

MOLLINEDO CHOCANO, José Joaquín: “El personal al servicio de las cámaras en la jurisprudencia constitucional: (aproximación al régimen constitucional de la función pública parlamentaria)”, en PAU I VALL, Francesc (coord.): *Parlamento y Justicia Constitucional: IV Jornadas de las Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 421-484.

MORILLO GARCÍA, Joaquín: “El Parlamento en la era global”, en *Cuadernos de Derecho Público*, n. 1, 1997, pp. 77-100.

MORRIS-JONES, W.H.: “The Commonwealth Parliamentary Association: Influence and Management in the Conduct of Commonwealth Relations”, en *Parliamentary Affairs*, vol. 36, n. 1, 1983, pp. 84-95.

MONBIOT, George: “A Parliament for the Planet”, en MENDLOVITZ, Saul y WALKER, Barbara (eds.): *A Reader on Second Assembly & Parliamentary Proposals*, Center for UN Reform Education, Wayne, 2003, pp. 74-79.

MONTEJO VELILLA, Salvador: “Conferencia de Comisiones de Presupuestos de Parlamentos de países miembros de la CE y Parlamento Europeo”, en *Presupuesto y Gasto Público*, n.7, 1992, pp. 245-254.

MONTVILLE, Joseph: “Track Two Diplomacy: The Arrow and the Olive Branch: A case for Track Two Diplomacy”, en V. D. Volkan; MONTVILLE, Joseph y D. A. Julius (eds.): *The Psychodynamics of International Relationships*, vol. 2, *Unofficial Diplomacy at Work*, Lexington Books, Massachusetts, 1991, pp. 161-175.

MORERA HERNÁNDEZ, Coral: “Polonia bajo la ley marcial, 1981: actitudes, interpretaciones y encuadres en la prensa española de referencia”, en *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, n. 32, 2012, pp. 283-306.

MOTA AMARAL, João Bosco: “Diplomacia parlamentar e integração europeia”, en *Lusíada, Relações Internacionais*, n. 5, Universidade Lusíada do Porto, 2004, pp. 7-17.

MUNÓZ-ALONSO, Alejandro: “Opinión pública y Parlamento: (Las transformaciones del régimen parlamentario)”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 35, 1995, pp. 7-76.

MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés: “Las proposiciones no de ley”, en *Anuario Jurídico de La Rioja*, n. 3, 1997, pp. 387-482.

NADAL, Jordi: “Comentarios a propósito de la segunda conferencia de parlamentarios y científicos, organizada conjuntamente por el Consejo de Europa y la O.C.D.E”, en *Informes de la Construcción*, vol. 17, n. 162, 1964, pp. 3-6.

NADELMANN, Ethan A.: “Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society”, en *International Organization*, vol. 44, n. 4, 1990, pp. 479-526.

NĂSTASE, Adrian: “The Role of Parliamentary Diplomacy in Shaping a Sustainable Democratic Security Order”, en *Romanian Journal of International Affairs*, vol. 1, n. 3, 1995, Special Issues, pp. 7-16.

NAVARRO, José Ignacio: “El Parlamento de Canarias como sujeto de acción exterior”, en PAU I VALLES, Francesc (ed.): *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 199-233.

NEDERGAAR, Peter y JENSEN, Mads Dagnis: “The Anatomy of Intergroups – Network Governance in Political Engine Room of the European Parliament”, en *Policy Studies*, vol. 35, n. 2, 2014, pp. 192-209.

NERI, Gian Franco: “Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo normativo dell’Unione Europea”, en AA.VV.: *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, Roma, 1998, pp. 145-178.

NICKEL, Dietmar: “The Euro-Mediterranean Assembly in the context of the Interparliamentary Assemblies of the European Union”, en GARZÓN CLARIANA, Gregorio (ed.): *Asamblea Euromediterránea*, Marcial Pons, Madrid, 2011, pp. 27-44.

NIELA HERNÁNDEZ, José Luis: “Supranacionalidad”, en PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *Diccionario de la relaciones internacionales y política exterior*, Ariel, Barcelona, 2008, pp. 929-930.

NORTON, Philip: “The Changing Face of Parliament: Lobbying and its Consequences”, en NORTON, Philip (ed.): *New Directions in British Politics?: Essays on the Evolving Constitution*, Edward Elgar Publishing, Aldershot, 1991, pp. 58-82.

NORTON, Roy: “Ethnic Group and Conservative Foreign Policy”, en MICHAUD, Nelson y NOSSAL, Kim R. (eds.): *Diplomatic Departures: The Conservative Era in Canadian Foreign Policy, 1984-93*, The University British Columbia Press, Vancouver, 2001, pp. 241-259.

NOTHELLE, Andreas: “The OSCE Parliamentary Assembly – Driving Reform”, en *OSCE Yearbook*, vol. 351, 2006, pp. 347-373.

NÚÑEZ PEÑAS, Vanessa y RODRIGO LUELMO, Francisco José: “Las relaciones de España con los organismos regionales europeos en perspectiva comparada: Comunidad Europea y CSCE”, en *Circunstancia. Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, Año IX, n. 25, 2011, pp. 1-10.

OBRADOR, Rodrigo y SERANI, Edmundo: “Funciones del parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades”, en *Hemiciclo, Revista de Estudios Parlamentarios*, Año 1, n. 1, 2009, pp. 27-44.

OLIVER, Robert Spencer: “The OSCE Parliamentary Assembly”, en *Helsinki Monitor*, vol.7, n. 1, 1996, pp.42-57.

OLIVER, Spencer: “The role of the OSCE Parliamentary Assembly”, en EUROPEAN UNIT INFORMATION AND DOCUMENTATION OFFICE: *Supranational Parliamentary and Interparliamentary Assemblies in 21st Century Europe*, Chancellery of the Senate, Warsaw, 2007, Proceedings of the ECPRD seminar, Warsaw, 8-9 may 2006, pp. 164-168.

ONDO, Télésphore: “Le rôle du parlement gabonais dans les relations internacionales”, en *Revue de droit international et de droit comparé*, vol. 83, n. 4, 2006, pp. 354-407.

ORERA ORERA, Luisa: “Reflexiones sobre el concepto de biblioteca”, en *Cuadernos de documentación multimedia*, n.10, 2000, pp. 663-676.

OROZCO DEZA, Miguel Ángel: “Diplomacia parlamentaria”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 62-63, 2001, pp. 91-109.

ORTEGA ARRANZ, José María y TOUYA GARCÍA, Luis J.: “Cuba: la abolición de la trata de esclavos en los debates de las Cortes”, en CANO BUESO, Juan (ed.): *Materiales para el estudio de la constitución de 1812*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 609-620.

OVIAMIONAYI, Víctor: “Diplomacia pública en la bibliografía actual”, en *Ámbitos*, n. 11-12, 2004, pp. 215-236.

PACE, Roderick: “La dimensión parlamentaria de la gobernanza multi-nivel en la Unión por el Mediterráneo”, en STAVRIDIS, Stelios; CANCELA, Celso; PONCE DE LEÓN, Carolina y GUARDATTI, Georgina: *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor: Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, Prensas Universidad de Zaragoza, pp. 241-250.

PALLARÉS, Gustavo: “La Asamblea parlamentaria de la OTAN: el papel de los parlamentarios en la Alianza”, en AA.VV.: *La OTAN en su medio siglo: una visión española*, Asociación Atlántica Española, Madrid, 1999, pp. 151-159.

PANIAGUA, Juan Luis: “España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial”, en LANZARO, Jorge (ed.): *Presidencialismo y parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, pp. 225-268.

PASCUA MATEO, Fabio: “En los intersticios de los reglamentos: Análisis de las facultades de dirección política de las cámaras parlamentarias”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 54, 2001, pp. 89-119.

PAQUIN, Roger: “La diplomatie parlementaire: une condition sine qua non pour assurer la pertinence des parlements à l’heure de la mondialisation”, en VV.AA.: *Le parlement et les*

relations internationales, Assemblée Parlementaire de la Francophonie, Actes du Séminaire Parlemantaire, Dakar, 2002, 70-79.

PASZTOR, Maria: “Un lobby en voie d’affaiblissement. L’activité du groupe franco-polonais à l’Assemblée nationale (1921-1936)”, en *Revue d’Histoire Contemporaine*, n. 1, pp. 53-58.

PAU I VALL, Francesc: “La admisibilidad de las proposiciones de ley y otras iniciativas parlamentarias en relación con la vulneración del derecho de participación política”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 26, 1992, pp. 21-41.

PEREIRA COUTINHO, Luis: “El desarrollo de la supranacionalidad: algunos apuntes”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 9, n. 18, 2012, pp. 199-213.

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “Hacia una teoría de los actos parlamentarios”, en *Revista de derecho político*, n. 9, 1981, pp. 67-85.

PÉREZ TREMP, Pablo: “EL control parlamentario de la política exterior”, en GARRORENA MORALES, Ángel (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 271-286.

PIERSON, Paul: “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, en *American Political Science Review*, vol. 94, n. 2, 2000, pp. 251-267.

PITARCH, Ismael: “La función de impulso de político en los parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en GARRORENA MORALES, Ángel (ed.): *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 311-335.

PORRAS NADALES, Antonio: “Los parlamentos autonómicos”, en FERRARO GARCÍA, Francisco (coord.): *Mediterráneo Económico: Un balance del estados de las Autonomías*, Fundación Caja Mar, Almería, 2006, pp. 127-139.

PRÍA, Melba: “Las relaciones internacionales en el siglo XXI: hacia una diplomacia ciudadana”, en *Revista de Relaciones de Internacionales de la UNAM*, n. 101-102, 2008, pp. 157-171.

PRIESTMAN, John: “Relations entre les parlements nationaux et les assemblées parlementaires internationales”, en *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, n. 123, 1980, pp. 106-162.

PONTIER, Jean-Marie: “Les intergroupes parlementaires”, en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, n. 97, 1981, pp. 1163-1190.

PONTIER, Jean-Marie: “Le rôle, des intergroupes au Parlement français”, en *Revue française de science politique*, année 32, n. 4-5, 1982, pp. 810-836.

PUELL DE LA VILLA, Fernando: “Procesos españoles de transición y consolidación democrática en el ámbito de la seguridad y la defensa (1976-1991)”, en ALDA, Sonia y

SAINT-PIERRE, Héctor (coords.): *Gobernabilidad y democracia. Defensa y transiciones en Brasil y España*, Ril Editores, Santiago de Chile, 2012, pp. 17-50.

PUENTE EGIDO, José: “La participación de las Cortes Generales en el proceso de conclusión de Acuerdos internacionales (arts. 93 y 94 CE)”, en PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel (coord.): *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Díez de Velazco*, Madrid, 1993, pp. 609-622.

PUIG, Lilia: “Integración y cooperación entre los parlamentos latinoamericanos en temas de ciencia, tecnología e innovación”, en *Revista CTS*, vol. 2, n. 5, 2005, pp. 179-185.

PUIG I OLIVE, Lluís Maria: “La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa”, en AA.VV.: *Proyección internacional del Parlamento español*, Grupo Parlamentario Socialista, Madrid, 1987, pp. 51-72.

PUNSET BLANCO, Ramón: “Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley”, en *Revista española de derecho constitucional*, año 10, n. 28, 1990, pp. 111-118.

QUISPE, Celia: “La cooperación interparlamentaria en América Latina”, en *Revista Andina de Estudios Políticos*, vol. 2, n. 2, 2012, pp. 64-75.

REDONDO GARCÍA, Ana María: “El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos en las Cortes Generales”, en *Revista de derecho político*, n. 50, 2001, pp. 189-218.

REUVEN Y., Hazan: “Fostering Democracy through Parliamentary Cooperation: European Lessons for Middle East”, en BOEHNKE, Klaus (eds.): *Israel and Europe: a complex relationship*, Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden, 2003, pp. 75-99.

RIKER, William H.: “Teoría de juegos y de las coaliciones políticas”, en BATLLE I RUBIO, Albert: *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 1992, pp. 151-169.

RINALDI, Fioravante y RINALDI, Massimo: “Le mozioni di fiducia y di sfiducia nell’esperienza costituzionale italiana, cenni, storici e ricostruttivi”, en *Rassegna parlamentare*, vol. 42, n. 2, 2000, pp. 458-494.

RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa: “Parlamento y medios de comunicación social”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 29, 2006, pp. 127-140.

RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa: Voz “Proposiciones no de Ley”, en RIPOLLÉS SERRANO, Rosa y MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel (coords.): *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*, La Ley, Wolters Kluwer, 2014, Madrid, pp. 877-879.

RISHMAWI, Mervat: “The Arab Charter on Human Rights and the League Arab States: An Update”, en *Human Rights Law Review*, vol. 10, n. 1, 2010, pp. 169-178.

ROBERT, Vicent: “L’expérience de l’étranger”, en MAYEUR, Jean-Marie (dir.): *Les parlementaires de la Seine sous la Troisième République: Etudes, Volumen 1*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1995, pp. 218-231.

RODRIGUES, Gilberto: “A política externa brasileira e a prevenção de conflitos internacionais”, en BRIAGÃO, Clóvis y FERNANDES, Fernanda (eds.): *Diplomacia brasileira para a paz*, FUNAG, Brasília, 2012, pp. 183-214.

RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J.: “Elaboración y control de la política exterior en un sistema democrático”, en *Revista de Estudios Internacionales*, n. 1, 1980, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 403-417.

RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J.: “Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución”, en *Revista de Derecho Político*, n. 15, 1982, pp. 95-118.

RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, Miryam: “La legitimación democrática del poder supranacional”, en *Estudios de Deusto*, vol. 60, n. 2, 2012, pp. 45-70.

RODRIK, Dani: “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, en *Revista de la CEPAL*, n. 73, 2001, pp. 7-31.

RODRIK, Dani: “Second-Best Institutions”, en *American Economic Review*, vol. 98, n. 2, 2008, pp. 100-104.

ROJAS ARAVENA, Francisco: “Construyendo el multilateralismo cooperativo: El rol de la diplomacia de cumbres”, en *Síntesis: Revista documental en ciencias sociales iberoamericanas*, n. 31-32, 1999, pp. 37-57.

ROMERO VAZQUIÁNEZ, María Antonia: “Actividad extraparlamentaria de la Asamblea de Extremadura durante la VII Legislatura”, en *Revista de Derecho de Extremadura*, n. 7, 2010, pp. 319-338.

ROMMETVEDT, Hilmar: “The Institutionalization of a Parliamentary Dimension of the WTO”, en CRUM, Ben y FOSSUM, John Erik (eds.): *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*, ECPR Press, Colchester, 2013, pp. 213-232.

ROSENBAUM, Naomi: “Cyprus and the United Nations: An Appreciation of Parliamentary Diplomacy”, en *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 33, n. 2, 1967, pp. 218-231.

ROTH, William V. Jr.: “Un innovador acto de creación: la dimensión parlamentaria de la ampliación de la OTAN”, en *Revista de la OTAN*, vol. 45, n. 2, 1997, pp. 11-13.

RUBIO, Javier: “Los reconocimientos diplomáticos del gobierno de la República española en el exilio”, en *Revista de Política Internacional*, n. 149, Centro de Estudios Constitucionales, 1977, pp. 77-87.

RUBIO, Rafael: “Los grupos de presión en España: una revisión pendiente”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 55, 2002, pp. 165-186.

RUBIO LLORENTE, Francisco: “La integración supranacional”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y CLAVERO ARÉVALO, Manuel (dir.): *El derecho público de finales del siglo: una perspectiva iberoamericana*, Civitas, Madrid, 1997, pp. 721-738.

RUPÉREZ, Javier: “Asambleas parlamentarias y diplomacia: la OSCE y la OTAN”, en *Política Exterior*, vol. XII Extra, 1999, pp. 37-45.

RUSK, Dean: “Parliamentary Diplomacy. Debate vs. Negotiation”, en *World Affairs Interpreter*, n. 26, 1955, pp. 121-138.

RUSSO, Federico: “Le attività non legislative del parlamento italiano e le relazioni tra legislativo ed esecutivo”, en *Quaderni di Scienza Politica*, n.1, 2010, pp. 125-151.

ŠABIČ, Zlatko: “Building Democratic and Responsible Global Governance: The role of International Parliamentary Institutions”, en *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n. 2, 2008, pp. 255-271.

ŠABIČ, Zlatko: “International Parliamentary Institutions: A research Agenda”, en COSTA, Olivier; DRI, Clarissa y STAVRIDIS, Stelios (eds.): *Parliamentary Dimension of Regionalization and Globalization: The role of Inter-parliamentary Institutions*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013, pp. 20-41.

SAINTONGE, Jean-Pierre: “La participation du Québec aux deux associations de parlementaires américains”, en *Revue parlementaire canadienne*, vol. 14, n. 3, 1991, pp. 14-16.

SAINZ MORENO, Fernando: “Los actos del parlamento”, en AA.VV.: *Instituciones de derecho parlamentario*, vol.2, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1999, pp. 25-46.

SALIH, Mohamed M.A.: “African Regional Parliaments: Legislatures without Legislative Powers”, en COSTA, Olivier; DRI, Clarissa y STAVRIDIS, Stelios (eds.): *Parliamentary Dimension of Regionalization and Globalization: The role of Inter-parliamentary Institutions*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013, pp. 149-165.

SALTER, Noël: “Western European Union: The role of Assembly 1954-1963”, en *International Affairs*, vol. 4, n. 1, 1964, pp. 34-46.

SANZ MORENO, José Antonio: “El parlamentarismo en su encrucijada: Schmitt ‘versus’ Kelsen, o la reivindicación del valor de la democracia”, en *Revista de estudios políticos*, n. 162, 2013, pp. 113-148.

SANDGRIND, Gro: “Introduction: The Purpose, Present Situation, and Future of the Parliamentary Library”, en *Library Trends*, vol. 58, n. 4, pp. 413-417.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “Artículo 112”, en GARRIDO FALLA, Fernando et al.: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 3ª ed., Madrid, 2001, pp. 1720-1729.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “El debate parlamentario y el uso de la palabra”, en *Revista de derecho político*, n. 86, 2013, pp. 47-79.

SANZ DÍAZ, Carlos: “La administración exterior del Estado”, en PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España de 1800 hasta la actualidad*, Ariel, Barcelona, 2010, pp. 169-186.

SBÂRNĂ, Gheorghe: “The Interparliamentary Conferences. Elements of Participation to the Construction of the European Ideas”, en STANCIU, Ion y MILOIU, Silviu (eds.): *Europe as Viewed from the Margins: an East-Central European Perspective during the Long 19th Century*, Editura Cetatea de Scaun, Târgoviște, 2007, pp. 121-152.

SCHULZ, Martin: “Relaciones de la Unión Europea: Conferencia del Presidente del Parlamento Europeo en el Senado de la República del México, en febrero de 2013”, en *Foreign Affairs: Latinoamérica*, vol. 13, n. 2, 2013, pp. 60-63.

SCIORTINO, Antonella: “La nueva gobernanza económica europea y el papel de los parlamentos nacionales”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 18, 2012, pp. 131-163.

SEIMENIS, Ioannis y MAKRIYANNIS, Miltiadis: “Reinvigorating the Parliamentary Dimension of the Barcelona Process: The Establishment of the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly”, en *Mediterranean Quarterly*, vol. 16, n. 2, 2005, pp. 85-105.

SEPÚLVEDA, César: “La diplomacia parlamentaria en la formación del nuevo orden jurídico internacional”, en AA.VV.: *Estudios de Derecho internacional. Homenaje al profesor Miaja de la Muela*, vol. 2, Tecnos, Madrid, 1979, pp. 773-791.

SEPÚLVEDA, César: “Los modos de creación de normas jurídicas en el sistema internacional de los Estados. Una encuesta sobre el desarrollo progresivo del derecho internacional de la era presente”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 65, 1989, pp. 569-606.

SERRANO RUIZ, Esther, “Los funcionarios de la Administración parlamentaria en España”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 15, 2006, pp. 143-164.

SMITH, Dudley: “The Assembly of Western European Union –an Instrument of Parliamentary Diplomacy?”, en *Romanian Journal of International Affairs*, vol. I, n. 3, 1995, Special Issues, pp. 57-68.

SORBELLO, Roberto: “Le funzioni dell’Unione interparlamentare e il suo ruolo nelle relazioni bilaterali tra Parlamenti”, en AA.VV.: *Il Parlamento della Repubblica: Organi, procedure, apparati*, Servizio Informazione Parlamentare e Relazioni Esterne, Camera dei Deputati, Roma, 1996, pp. 389-403.

STAPENHURST, Frederick y PELIZZO, Ricardo: "A Bigger Role for Legislatures", en *Finance & Development*, vol. 39, n. 4, 2002, pp. 46-48.

STAVRIDIS, Stelios: "El futuro de la cooperación parlamentaria en el Mediterráneo: el proceso de Barcelona", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 38/39, 2002, pp. 5-15.

STAVRIDIS, Stelios: "The Parliamentary Forum of the Euro-Mediterranean Partnership: An Assessment", en *Mediterranean Politics*, vol. 7, n. 2, 2002, pp. 30-53.

STAVRIDIS, Stelios: "El foro parlamentario euro-mediterráneo y su aporte a la cooperación entre sociedades civiles", en *Agora Revista de Ciencias Sociales*, n. 9, 2003, pp. 87-102.

STAVRIDIS, Stelios: "Parliamentary diplomacy: any lessons for regional parliaments?", en KÖLLING, Mario; STAVRIDIS, Stelios y FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (eds.): *Las relaciones internacionales de las regiones: actores subnacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, Universidad de Zaragoza, 2007, pp. 55-81.

STAVRIDIS, Stelios y MANOLI, Panagiota: "Comparing Experiences in Regional Parliamentarization in Mediterranean and Black Sea Regions", en *Agora without Frontiers*, vol. 14, n. 4, 2008, pp. 262-291.

STAVRIDIS, Stelios y PACE, Roderick: "Assessing the impact of the EMPA's parliamentary diplomacy in international conflicts: contribution or obstacle?" en GARZÓN CLARIANA, Gregorio (ed.): *Asamblea Euromediterránea*, Marcial Pons, Madrid, 2011, pp. 59-105.

STAVRIDIS, Stelios; PACE, Roderick y AJENJO, Natalia: "The Origins, Structures and Functions of Euro-Mediterranean and Euro-Latin American Inter-Parliamentary Assemblies", en COSTA, Olivier; DRI, Clarissa y STAVRIDIS, Stelios (eds.): *Parliamentary Dimensions of regionalization and globalization: The Role Inter-Parliamentary Institutions*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013, pp. 211-230.

STEIN, Eric: "Democracy beyond Nation-State: On World Trade Organization and Union European", en *Occasional Paper*, n. 2, Dean Rusk Center, 2003, pp. 2-15.

SUÁREZ COLLADO, Ángela: "El grupo de amistad hispano-marroquí: un instrumento de la diplomacia parlamentaria en proceso de maduración", en DE LARRAMENDI, Miguel Hernando y MAÑÉ ESTRADA, Aurelia (eds.): *La política exterior española hacia el Magreb: actores e intereses*, Ariel, Barcelona, 2009, pp. 149-168.

TEDOLDI, Leonida: "The Inter-Parliamentary Union and the search for international justice and peace (1889-1924)", en DA CRUZ COELHO, Maria Helena y TAVARES RIBEIRO, Maria Manuela (eds.): *Parlamentos: a lei, a prática e as representações: da Idade Média à actualidade*, Assembleia da República, Lisboa, 2010, pp. 443-448.

TIILIKAINEN, Teija: "Toward an Active Participation in Foreign Policy –The Role of Finnish Parliament In International Conflict Prevention and Crisis Management", en O'BRIEN, Mitchell; STAPENHURST, Rick y JOHNSTON, Niall (eds): *Parliaments as*

Paecebuilders in Conflict-Affected Countries, The World Bank, Washington, D.C. 2008. pp. 216-223.

TORRES BOURSALT, Leopoldo: “Las relaciones internacionales de las Cortes Generales: El parlamento al servicio de la política exterior de España”, en VV.AA.: *Proyección internacional del Parlamento español*, Grupo Parlamentario Socialista, Madrid, 1987, pp. 13-16.

TORRES DEL MORAL, Antonio: “Del Estado absoluto al supranacional e internacionalmente integrado”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año. 9, n. 18, 2012, pp. 19-41.

TRILLO-FIGUEROA, Federico: “Parlamento y política exterior”, en *Política Exterior*, vol. XII Extra, Madrid, 1999, pp. 17-27.

TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ-CONDE, Federico: “La diplomacia parlamentaria”, en AA.VV.: *El parlamento en el siglo XXI*, Asamblea de Madrid, Servicio de Publicaciones, Madrid, 2002, pp. 137-149.

TROBO, Jaime Mario: “La diplomacia parlamentaria, una nueva dimensión de la política exterior”, en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, n. 7, 1998, pp. 197-207.

TOUPIN, Dominic y PAGEAU, Gilles: “La coopération technique et parlementaire entre l'Assemblée nationale du Québec et le parlement de la république d'Haïti”, en *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 27, n. 1-2, 1998, pp. 3-7.

VALENCIA ESCAMILLA, Laura: “Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria”, en *Cuestiones Constitucionales*, n. 7, 2002. pp. 169-214.

VALLEJOS DE LA BARRA, Federico: “La diplomacia parlamentaria: un nuevo instrumento en la ejecución de la política exterior de los Estados”, en *Revista Diplomacia*, n. 97, 2004, pp. 77-85.

VALLIÈRES, Yvon: “The Interparliamentary Conference on the Diversity of Cultural Expression”, en *Canadian Parliamentary Review*, vol. 34, n. 3, 2011, pp. 2-4.

VAQUER I FANÉS, Jordi: “España y el Sahara Occidental: la dimensión partidista”, en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 79-80, 2007, pp. 125-144.

VÁSQUEZ, Ricardo: “La diplomacia parlamentaria”, en *Relaciones Internacionales*, n. 21, 2001, pp. 261-271.

VEDOVATO, Giuseppe: “Incontri parlamentari tra Italia - Europa - USA”, en *Rivista di studi politici internazionali*, vol. 72, n. 2, 2005, pp. 293-321.

VELASCO PUFLEAU, Mónica: “La Comisión Mixta UE-México y el control parlamentario de las relaciones bilaterales”, en HUACUJA ACEVEDO, Luis (ed.): *XIII Reunión de la*

Comisión Mixta México-Unión Europea, Fundación Friedrich Naumann, México, D.F. 2012, pp. 8-17.

VELÁZQUEZ, Rafael y MARÍN, Karen: “Diplomacia parlamentaria mexicana: la participación del Congreso en política exterior a través de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura”, en *Estudios Políticos*, n. 20, novena época, 2010, pp. 85-103.

VICIANO PASTOR, Roberto: “La Comisión Mixta para la Unión Europea: algo más que un mero instrumento de control parlamentario”, en *Parlamento y Constitución*, n. 3, 1999, pp. 69-96.

VILLARINO MARZO, Jorge: “La función de impulso político de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 1 extra, 2007, pp. 335-354.

VINUESA TEJERO, M^a Lourdes; ABEJÓN MENDOZA, Paloma y SÁNCHEZ CALERO, M^a Luisa: “Mujeres y política: un binomio con baja representación”, en *Ámbitos*, n. 20, 2011, pp. 127-145.

VISIEDO MAZÓN, Francisco J. y SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique: “¿Cómo controla el Parlamento al Gobierno?”, en SARMIENTO MÉNDEZ, Xose Antón (coord.): *Manual de actuación del parlamentario*, Editorial El Derecho, Madrid, 2011, pp. 79-98.

VIOLANTE Luciano: “Il ruolo della ‘diplomazia’ parlamentare”, en *Politica Internazionale*, n. 5, 1998, pp. 11-12.

VIOLANTE, Luciano: “Diplomacia parlamentaria en Italia”, en *Política Exterior*, vol. XII Extra, Madrid, 1999, pp. 5-15.

VIOLANTE, Luciano: “Il parlamento nell’eta della globalizzazione”, en *Rassegna parlamentare*, vol. 45, n. 1, 2003, pp. 41-55.

VITTA, Edoardo: “Nuove forme di parlamentarismo internazionale e sovranazionale”, en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 10, 1960, pp. 25-69.

VOSS, Everhard: “La coopération interparlementaire”, en *Informations constitutionnelles et parlementaires*, n. 182, pp. 287-291.

WAGNER, Wolfgang: “Who is coming? Attendance Patterns in the NATO and WEU Parliamentary Assemblies”, en CRUM, Ben y FOSSUM, John Erik (eds.): *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*, European Consortium for Political Research Press, Colchester, 2013, pp. 195-212.

WEISGLAS, Frans y DE BOER, Gonnée: “Parliamentary Diplomacy”, en *The Hague Journal of Diplomacy*, n. 2, 2007, pp. 93-99.

WIATR, Jerzy J.: “The Public Dimension of Diplomacy”, en *The Polish Foreign Affairs Digest*, vol. 4 n. 9, 2003, pp. 15-23.

WILLIAMS, John: "Building Parliamentary Networks", en STAPENHURST, Rick; JOHNSTON, Niall y PILIZZO, Riccardo (eds.): *Role of the Parliaments in Curbing Corruption*, The World Bank, Washington, DC, 2006, pp. 217-226.

YANES HERREROS, Aureliano: "Mociones, interpelaciones y preguntas", en PAU I VALL, Francesc (coord.): *Parlamento y control del gobierno*, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos Editorial Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 255-268.

ZINN, Charles: "The Inter-Parliamentary Union", en *American Bar Association Journal*, vol. 47, 1961, pp. 101-104.

D) ACTAS, CONTRIBUCIONES A CONGRESOS Y OTROS DOCUMENTOS

ACUERDO DE CARTAGENA: "Decisión 791, Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración", en *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, Año XXX, n. 2211, Lima, septiembre de 2013.

ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Agrupación de Parlamentarios Iberoamericanos, Legajo 122, s/n, 1976-1982, Cortes Generales, Madrid.

ASAMBLEA DE LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL, DELEGACIÓN ESPAÑOLA: *Memoria del 36 período ordinario de sesiones de la Asamblea de la UEO 1990*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

ASAMBLEA DE LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL, DELEGACIÓN ESPAÑOLA: *Memoria del 38 período ordinario de sesiones de la Asamblea de la UEO 1993*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1993.

ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA: "Recomendación 1736 (2006): Declaración de condena del régimen de Franco", en MINISTERIO DE JUSTICIA: *Recopilación de normativa sobre Memoria Histórica*, Secretaría General Técnica, Madrid, 2010, pp. 62-63.

ASOCIACIÓN DE SENADOS EUROPEOS: *IV Reunión de la Asociación de Senados Europeos*, Senado, Madrid, 2003.

ASSEMBLÉE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE: *Charte et Règlement*, Adoptés par la Commission permanente de l'Assemblée le 6 mai 2008 et révisés le 1er décembre 2009, Strasbourg, Juin 2010.

ASSAMBLEIA DA REPÚBLICA: *1.ª Cimeira Parlamentar Luso/Espanhola*, Lisboa 1988, Direcção-Geral dos Assuntos Parlamentares, Divisão de Edições, Lisboa, 1989.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: *X Conferência de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos: 17 a 19 de junho de 1999*, Assembleia da República, Divisao de Edições, Lisboa, 2000.

ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION: *Proceeding: Thirty-First Ordinary Session, First Part*, WEU, Paris, May, 1985.

ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION: *Proceeding: Thirty-First Ordinary Session, Second Part*. WEU, Paris, December, 1985.

ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION: *Proceeding: Extraordinary Session, Minutes, Official Report of Debates, Assembly Documents*, WEU, Luxembourg, March, 1990.

ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION: *The Interparliamentary European Security and Defence Assembly: The European defence debate, 1955-2005*, Assembly of Western European Union, Paris, 2005.

ASSOCIATION OF EUROPEAN SENATES: *Creation of the Association of European Senates*, Sénat, Paris, 2001.

BIGATTO, Milena: *Le relazioni pericolose: i Parlamenti nazionali nel nuovo assetto di Lisbona*, Paper presentato al XXIV Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Università IUAV di Venezia, 16-18 settembre 2010.

BOUTROS-GHALI, Boutros: *An Agenda for Peace*, Document A/47/277. United Nations, New York, 1992.

CÁMARA DE REPRESENTANTES: *Foro Parlamentario Internacional, Documentos*, Congreso de Colombia, Bogotá, 6 y 7 de abril de 1973.

CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY: *Seminario Internacional sobre Participación de los Parlamentos en la Política Exterior de los Estados*, Montevideo, 7 y 8 de junio de 1999, Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo, 1999.

CAMERA DEI DEPUTI: “Legge Ordinaria n. 433, 23 luglio 1949, Ratifica ed esecuzione dello Statuto del Consiglio d'Europa e dell'Accordo relativo alla creazione della Commissione preparatoria del Consiglio d'Europa, firmati a Londra il 5 maggio 1949”, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n.168 del 25-7-1949.

CENTRO DE CULTURA HISPANOAMERICANA: “Unión Parlamentaria Hispanoamericana”, in *Cultura Hispanoamericana*, n. 75, Año VIII, 15-feb-1919, Madrid, pág. 24.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES: “Primera reunión preparatoria a la IV Conferencia de Presidentes de Parlamentos, *Serie Unión Interparlamentaria*, n. 12, Senado de la República, México, 2014.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES: *XIII Reunión Interparlamentaria México-España*, Serie Europa n. 24, Senado de la República, México, D.F., 2014.

CENTRO LATINOAMERICANO PARA LAS RELACIONES CON EUROPA: *XVI Conferencia Interparlamentaria Unión Europa-América Latina*, CELARE, Santiago de Chile, 2003.

CHAGNON, Jacques: “La diplomatie parlementaire: un outil au service de l’institution, des députés et leurs commettants”, *Notes pour une allocution de Monsieur Président de l’Assemblée Nationale du Québec*, 29^e Conférence des Présidents d’Assemblée du Canada, Alberta, 2012.

CHAMBRE FÉDÉRALE BRÉSILIENNE: “Motion de solidarité de la Chambre brésilienne”, en *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, vol. 33, de 1955, pág. 178.

CHILE DEMOCRÁTICO: *Boletín Informativo*, n. 33, Santiago de Chile, 1974.

COMISIÓN DE FERROCARRILES: *Información parlamentaria hecha por la comisión de ferrocarriles nombrada por el Congreso de en 10 de enero de 1850*, Imprenta Nacional, Madrid, 1850.

COMISIÓN DE FERROCARRILES: *Dictámenes de los Cuerpos Colegisladores con los discursos pronunciados en los mismos acerca del Proyecto de ley autorizando la construcción del ferro-carril internacional á Francia por Huesca, Jaca y Canfranc y Ley de dicho ferro-carril: sancionada por S. M. el Rey en 5 de enero de 1882*, Imprenta del Hospicio Provincial, Zaragoza, 1882.

COMMUNAUTÉ ECONOMIQUE EUROPÉENNE: *Courrier de l’Association*, n. 10, Direction Générale du Développement de l’Outre-Mer, Bruxelles, 1966.

CONFERENCIA DE PARLAMENTOS DE LOS PAÍSES DE LA CONFERENCIA SOBRE SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN: “Resolución sobre creación de la Asamblea Parlamentaria de la CSCE”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 25, 1992, pp. 311-320.

CONFERENCIA INTERNACIONAL PARLAMENTARIA DE COMERCIO: *XIII asamblea plenaria reunida en Río de Janeiro el 5 de septiembre de 1927: informe del Delegado del Senado Nacional de Bolivia Casto Rojas*, Imprenta Nascimento, Santiago de Chile, 1927.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria-Informe sobre la actividad desarrollada por la Cámara durante la primera legislatura (marzo de 1979-agosto de 1982)*, Secretaría General, Madrid, 1983.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos de Habla Hispana, 1^o. 1983. Madrid*, Secretaría General, D.L., Madrid, 1984.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria (Octubre 1982-Junio 1984)*, Secretaría General del Congreso de los Diputados, Madrid, 1984.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la II Legislatura (1982-1986)*, Dirección General de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Madrid, 1987.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la III Legislatura (1986-1989)*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1990.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *II Reunión Parlamentaria del Grupo de Amistad España-Portugal, Madrid, 17 y 18 de diciembre de 1990*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Informe de la Delegación del Congreso de los Diputados sobre su viaje a la república de El Salvador en septiembre de 1991 para informar sobre la vista pública del caso de los jesuitas españoles asesinados en la Universidad Centroamericana (UCA) el 16 de noviembre de 1989*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1992.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la IV Legislatura 1989-1993*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1995.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la V Legislatura 1993-1996*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 1997.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VI Legislatura 1996-2000*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2001.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VII Legislatura 2000-2004*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2005.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Memoria de la VIII Legislatura 2004-2008*, Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2011.

CONSEIL DE L'EUROPE, ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE: *Compte rendu des débats*, Tome II, Séances 7 à 18, 29e, Session ordinaire, (2e. partie, 5-13 Oct. 1977); Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1978.

CONSEJO DE EUROPA, DELEGACIÓN ESPAÑOLA: *Memoria del 41º período ordinario de Sesiones de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa (mayo 1989-1990)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992.

CONSEJO DE EUROPA, DELEGACIÓN ESPAÑOLA: *Memoria del 44º período ordinario de Sesiones de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa (mayo 1992-diciembre 1993)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1994.

CÓRDOBA, Piedad (coord.): *Para las mujeres del nuevo milenio: Informe presentado al Congreso de la República por las parlamentarias que integraron la comisión oficial en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing 1995*, Senado de la República de Colombia, Bogotá, 1995.

COROMINES, Pere: *Relación que presenta D. Pedro Corominas sobre la participación de la delegación española en la XXXIII Conferencia celebrada en París durante los días 31 de Agosto a 8 de septiembre por la Union Interparlementaire 1937*, París, Manuscrito, 1937.

CORTES GENERALES: *Informe verbal de las reuniones entre parlamentarios [i.e. parlamentarios] españoles y canadienses: Ottawa, 8 y 9 de noviembre 1978*. Texto multigrafiado. Biblioteca del Congreso de los Diputados, 1978.

CORTES GENERALES: *Senado, Legislatura 1977-1979, Memoria*, Secretaría General del Senado, febrero, 1979.

CORTES GENERALES: *Congreso de los Diputados, Legislatura 1977-1979, Memoria*, Secretaría General del Congreso de los Diputados, Madrid, 1979.

CORTES GENERALES: *Comité mixto Cortes Generales. Parlamento Europeo: IV Reunión-Madrid, 1 a 3 de Junio de 1981*, Cortes Generales, D.L., Madrid, 1981.

CORTES GENERALES: *Asamblea del Atlántico Norte, Delegación Española. Memoria del 33º Período de Sesiones -1987*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

CORTES GENERALES: *Conferencia de Presidentes de Parlamentos de Estados Miembros de la Comunidad Europea y del Parlamento Europeo: Madrid, 19 y 20 de mayo de 1989*. Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Madrid, 1990.

CORTES GENERALES: *Asamblea del Atlántico Norte, Delegación Española. Memoria del 39º Período de Sesiones -1993*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

CORTES GENERALES: *Conferencia de Presidentes de Parlamentos Euromediterráneos: Palma de Mallorca, 7 y 8 de marzo de 1999: Acto inaugural presidido por SS.MM. los reyes y Declaración sobre la cooperación parlamentaria euromediterránea*, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Madrid, 1999.

CORTES GENERALES: *Memoria de la delegación española ante la Asamblea Parlamentaria de la Organización para Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Año 2001*, Departamento de Publicaciones, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.

CORTES GENERALES: *Foro Parlamentario Iberoamericano*, Secretaría General del Senado, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2006.

DI NAPOLI, Mario: *Parliamentary Diplomacy in Historical Perspective*, Paper presented at International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, Oslo, 11 August 2000.

DOUMERGUE, Gaston: *Conférence parlementaire internationale du commerce: Palais de l'assemblée nationale, Versailles 19, 20, 21 et 22 juin 1928: quatorzième assemblée plénière*, Bureau Permanent de Bruxelles, 1928.

DUTCH PARLIAMENT: *From Europol to Parlopol: Interparliamentary Conference on Democratic Control of Europol*, Boom, Amsterdam, 2001.

ENCUENTRO EUROMAGREBÍ DE MUJERES PARLAMENTARIAS Y MUJERES REPRESENTATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL: *Por la cooperación euromagrebí: Primer Encuentro Euromagrebí de Mujeres Parlamentarias y Mujeres Representativas de la Sociedad Civil, Algeciras, 3, 4 y 5 de mayo de 2001*, Delegación Española, Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos, Madrid, 2001.

EUROPEAN PARLIAMENT: *Parliamentary Meeting on the Lisbon Strategy*, European Communities, Publications Office, Luxemburg, 2005.

EUROPEAN PARLIAMENT: *Joint Parliamentary Meeting on the Future of Europe: Brussels 8-9 May 2006*, European Communities, Publications Office, Luxemburg, 2006.

EUROPEAN PARLIAMENT: *Joint Parliamentary Meeting: Social Cohesion and Demographic Development in a Europe Sustainable*, 5-6 December, Directorate General for International Policies, Brussels, 2011.

EUROPEAN UNIT INFORMATION AND DOCUMENTATION OFFICE: *Supranational parliamentary and interparliamentary assemblies in 21st century Europe: Proceedings of the ECPRD seminar, Warsaw, 8-9 may 2006*, Chancellery of the Senate, Warsaw, 2007.

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE: *Organes parlementaires pour la coopération au développement*, Historical Archives of the European Union, Firenze, 2012.

FIGUEROA, Dilia: *El Parlamento Europeo y América Latina: Relaciones institucionales y principales puntos de vista*, Documento de Trabajo; W-14, Serie Política, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 1995.

FORO INTERNACIONAL DE MUJERES INDÍGENAS: Documentos conceptuales, FIMI, Nueva York, 2010.

FÒRUM CIVIL EUROMED: *Hacia un nuevo escenario de asociación euromediterránea*, Institut Català de la Mediterrània d'Estudis i Cooperació, Barcelona, 1996, pp. 343-367.

FUNDACIÓN UNIVERSITARIA ESPAÑOLA: *Archivo del Gobierno de la Segunda República Española en el Exilio, Fondo México*, Madrid.

GALVANA RIVAS, Andrés: *Informe de actividades. Conferencia Parlamentaria Internacional: Los parlamentos, las minorías, los pueblos indígenas: Participación política efectiva*, Chiapas, 31 de octubre al 3 de noviembre, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2010.

GREAT BRITAIN PARLIAMENT: *The Debates in Parliament –Session 1833– on The Resolutions and Bill for Abolition of Slavery in The British Colonies*, Printed by Maurice & Co., London, 1834.

HORAN, James y PALMER, Kenneth: *Proceedings of the Interparliamentary Conference of Legislators from the New England States and the Provinces of Atlantic Canada and Quebec, August 27-30, 1974*, University of Maine, 1974.

HORIZON PUBLIC CONSEILS: *Le dialogue parlementaire: un enjeu pour les agences de développement et de coopération, Etudes de cas: Espagne, France, Royaume-Uni, Union européenne*, Lyon, 2009.

HOUSE OF COMMONS: *The Extractive Industries*, Sixth Report of Session 2014-15, Business, Innovations and Skills Committee, London, 2015.

HOUSE OF REPRESENTATIVES: *Commonwealth of Australia. Parliamentary Debates*, Official Hansard, n. 7, Thursday, 29 May 2014, pp. 4899-4901.

INTERGRUPO PARLAMENTARIO SOBRE POBLACIÓN, DESARROLLO Y SALUD REPRODUCTIVA: *Acción parlamentaria por la universalización del derecho a la salud*, Folleto Institucional de la Agrupación, Federación de Planificación Familiar Estatal, Madrid, 2013.

INTER-PARLAMENTARY UNION: *Statutes of the Inter-Parliamentary Union*, Art. 1. Disponible en: <http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm#1>.

INTER-PARLIAMENTARY UNION: *Parliaments Involvement in International Affairs*, Second World Conference of Speakers of Parliaments, New York, 2005.

KINGSLEY, Jean-Pierre: “Le rôle des parlementaires en tant qu'ambassadeurs de la démocratie: l'exemple de la coopération internationale au plan électoral”, en: Assemblée parlementaire de la francophonie, Déclarations et discours, Le 29 avril 2002, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=med&document=apr2902&dir=spe&lang=f>.

KULISIEWICZ, Wojciech y KARAMAC, Barbara: “Relaciones y cooperación entre las bibliotecas legislativas en la comunidad europea”, *66th IFLA Council and General Conference, Conference Proceedings*, Jerusalem, 2000.

MARSCHALL, Stefan: *European parliaments in transnational organization: Parliamentary cooperation beyond the European Union*, Paper prepared for the Conference Fifty Year of Interparliamentary Cooperation. 13 June, Bundesrat, Berlin, organized by the Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007.

MATTHEWS, John A.: “Evolution of an Atlantic Assembly”, en *THE SENATE OF THE UNITED STATES: The History of the North Atlantic Assembly, Proceedings and Debates of the 99th Congress, Second Session*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1986, pp. 2-10, [Publicado originalmente en 1962].

MAURER, Andreas: *COSAC: National Parliaments and their Contribution to Europe strong public*, Trabajo presentado en CIDEL Workshop: One EU - Many Publics?, Stirling, 5-6 February, 2004.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES: *Documents Diplomatiques Français, 1966, Tome II, (1er Juin-31 Décembre)*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2006.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa: Textos fundamentales*, Secretaría Técnica, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1992.

NORTH ATLANTIC ASSEMBLY: *Spanish Accession to NATO: Arguments, Facts and Figures*, North Atlantic Assembly, International Secretariat, Brussels, 1982.

NORTH ATLANTIC ASSEMBLY: *Texts Adopted and Annual Report 1982*, International Secretariat, Brussels, 1983.

NORTH ATLANTIC ALLIANCE: *Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance: "The London Declaration"*, julio, de 1990.
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23693.htm?

NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY: *Rules of Procedure*, DOC 200 GEN 13 E, Dubrovnik, October, 2013.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1, Increasing Transparency Through Legislation*, OCDE, Paris, 2009.

OSCE PARLIAMENTARY ASSEMBLY: *Budapest Declaration of the CSCE Parliamentary Assembly*, 5 July 1992.

OSCE PARLIAMENTARY ASSEMBLY: *Rules of Procedure*, Copenhagen, July 2013.

PARÉ, M. Richard: "La cooperación regional y global del futuro entre bibliotecas parlamentarias", *63rd IFLA Council and General Conference, Conference Proceedings*, Copenhagen, Denmark, 1997.

PARLAMENTO ANDINO: *Gaceta Oficial del Parlamento Andino, XX Período Extraordinario*, Año 11, n. 2, Bogotá D.C., marzo de 2014.

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE: "Need for Increased Economic Co-operation in the Mediterranean Region", *Documents: Working Papers*, Vol. 3, Doc. 8348, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1999, pp. 1-8.

PARLAMENTO EUROPEO: "Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel,

por otra, hecho en Bruselas el 20 de noviembre de 1995”, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 159, martes 4 de julio de 2000. Págs. 23737-23747.

PARLAMENTO EUROPEO: “Protocolo n.1 sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. 306 del 17 de diciembre de 2007.

PARLAMENTO EUROPEO: “Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 2010, sobre la situación de los presos políticos y de conciencia en Cuba, (2010/C 349E/15)”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, 22 de diciembre de 2010, pág. 82.

PARLAMENTO DE CATALUÑA: *Intergrupo de Apoyo a la Bicicleta: El impulso del uso de la bicicleta como medio sostenible de movilidad urbana e interurbana*, Publicaciones del Parlamento de Cataluña, Departamento de Ediciones, Barcelona, 2009.

PARLAMENTO VASCO: *Reglamento del Parlamento Vasco: Constitución y leyes institucionales básicas*, Vitoria-Gasteiz, 2013.

PONS IRAZAZÁBAL, Félix: “Informação sobre el ponto 4 da ‘Declaração de Sucre’”, en ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: *VII Conferência de Presidentes de Assembleias Parlamentares Democráticas Ibero-Americanas*, Divisão de Redacção, Soartes, Lisboa, 1992, pp. 17-23.

PRYCE, Steve: *From Talking Shop to Working Forum: The Evolution of COSAC*, en http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/From_Talking_Shop_to_Working_Forum_Pryce_ks.pdf.

RED DE CIUDADES Y PUEBLOS SOSTENIBLES DE CASTILLA-LA MANCHA: “La Compra Pública Sostenible presidirá las actuaciones de la Diputación de Toledo”, en *Revista de la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha*, n. 15, 2010, pp. 56 y 57.

SALAVERT Y ROCA, Vicente: *Relación de publicaciones españolas que el Grupo Español de la Unión Interparlamentaria ofrece al Grupo Peruano en recuerdo de la reunión en Lima de la Unión*, Rivadeneyra, Madrid, 1968.

SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO: *Memoria IV Legislatura Senado (1989-1993)*, Dirección de Estudios y Documentación, Servicio de Publicaciones del Senado, Madrid, 1994.

SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO: *Memoria de la VI Legislatura del Senado 1996-2000*, Vol. II, Dirección de Estudios y Documentación, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2001.

SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO: *Memoria de la VII Legislatura del Senado (2000-2004)*, Dirección de Estudios y Documentación, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2005.

SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO: *Senado*, Edición preparada por Fernando Santaolalla López, Dirección de Estudios y Documentación, Madrid, 2006.

SENADO: *Memoria de la II Legislatura del Senado (1982-1986)*, Secretaría General del Senado, Madrid, 1987.

SENÁT: *Seconde Session Ordinaire de 1978-1979*, Paris, 1979.

SENATE OF UNITED STATES OF AMERICA: *The Interparliamentary Conference on the Global Environment: Final Proceeding*, April 29-May 2, 1990, Washington, D.C., 1990.

SQUARCIALUPI, Vera: "Parliamentary Diplomacy: The role of International Assemblies". Document A/1685 of June, Assembly of West European Union, 2000. <http://www.kdun.org/en/documents/a-1685-pa-weu.pdf>.

STAVRIDIS, Stelios: *Dialogue among neighbours: the parliamentary dimension or how to strengthen cooperation between parliaments, civil society and academic institutions with the setting up of a network on «parliamentary diplomacy»*, Paper presented at the Forum Universitari de la Mediterrània, Tarragona, 2-3 June, 2005.

THE BRITISH GROUP INTER-PARLIAMENTARY UNION: *Defending the Rights of Parliamentarians*, London, 2012.

THE HANSARD SOCIETY FOR PARLIAMENTARY GOVERNMENT: *The North Atlantic Treaty Organization Parliamentarians' Conferences, 1955-1959, Introduction by Goeffrey de Freitas*. The Sidney Press Limited, Bedford, 1960.

UNION INTERPARLEMENTAIRE: *Statuts de l'Union interparlementaire (revision du 19 septembre 1908): statuts actuels; statuts de l'Union interparlementaire (revision du 1910): projet de révision*, E. Guyot, Bruxelles, 1910.

UNION INTERPARLEMENTAIRE: *XXIX^e Conférence Madrid. Documents Préliminaires*, Bureau Interparlementaire, Genève, 1933.

UNIÓN INTERPARLEMENTAIRE: *XXIX^e Conférence, Madrid, 4-10 octobre 1933: documents préliminaires: ordre du jour, projets de résolutions, rapports*, Bureau interparlementaire, Genève, 1933.

UNION INTERPARLEMENTAIRE: *Compte rendu de la XXIX^e Conférence tenue a Madrid du 4 au 10 octobre 1933*, Bureau Interparlementaire, Librairie Payot, Lausanne, 1934.

UNION INTERPARLEMENTAIRE: *Compte rendu de la LXIII^e Conférence Interparlementaire tenue à Madrid (Espagne), du 23 septembre au 1^{er} octobre 1976*, UIP, Genève, 1977.

UNION INTERPARLEMENTAIRE: *93^e Conference interpalementaire: Madrid (Espagne) 27 mars-1^{er} avril 1995: comptes rendus analytiques*, UIP, Genève, 1995.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA: *Preparación de la Conferencia que se reunirá en Madrid en octubre de 1933*, Bolaños y Aguilar, Madrid, 1933.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA GRUPO ESPAÑOL: *Memoria de actividades, 1958-1961*, Diana Artes Gráficas, Madrid, 1961.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA GRUPO ESPAÑOL: *Memoria año 1983*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984.

UNIÓN PARLAMENTARIA IBERO-AMERICANA COMITÉ ESPAÑOL: *Reglamento del Comité Español y proyecto de bases orgánicas de la Unión*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1919.

UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT: *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*, UNRISD Publication, Geneva, 2010.

WORLD BANK: *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, World Bank Group, Washington, DC, 1997.

E) PERIÓDICOS, REVISTAS Y ARTÍCULOS DE PRENSA

ABC, Sevilla, 11 de octubre de 1933, pág. 22

ABC: “El presidente del Senado peruano, en Madrid”, edición de la mañana del jueves 18 de junio de 1959, pág. 53.

ABC, 22 de enero de 1977, pág. 9.

ABC: “Hoy, reunión en Madrid de presidentes de Parlamentos Europeos”, 30 de mayo de 1980, pág. 34.

ABC: “Los partidos apoyan a Llamazares con una declaración consensuada”, 18 de enero de 2010, pág. 17.

ACTUALIDAD ESPAÑA: “159 diputados alemanes con la Oposición Hispana”, en *Comunidad Ibérica*, Año 8, n. 44-45, México, 1970, pp. 67-72.

AMERICAN PEACE SOCIETY: “Paris.—The International Parliamentary Peace Congress”, en *The American Advocate of Peace and Arbitration*, vol. 51, n. 4/5, 1889, pp. 103-104.

AMERICAN PEACE SOCIETY: *The American Advocate of Peace and Arbitration*, vol. 52, n. 5, 1890, pág. 122.

BEDOYA, Juan: “Camuñas, partidario del reconocimiento sin condiciones del Estado de Israel”, en Diario *El País*, edición del 14 de agosto de 1980, pág. 5.

CALLEJA, Mariano: “Las dietas y los viajes del Congreso enfrentan a diputados con la Mesa”, *Diario ABC*, edición del 6 de abril de 2010, pág. 9.

CARNERO, Carlos: “¿Un parlamento transatlántico?”, en *FP: Foreign Policy Edición Española*, 2013, n. 73, pág. 48.

CERVILLA, Paloma: “«Estupor» en la UE por la decisión de Bono de eliminar a España de la Asamblea de Defensa”, *Diario ABC*, edición del 23 de febrero de 2009, pp. 22-23.

DE LA HOZ, Cristina: “Bono propone congelar los sueldos de los diputados y limitar los viajes”, *Diario ABC*, edición del 5 de septiembre de 2008, pág. 18.

DORREGO, Juan Fernando: “El gobierno israelí quiere establecer relaciones diplomáticas con España”, en *Diario ABC*, edición del 5 de enero de 1980, pág. 10.

EL GLOBO, DIARIO ILUSTRADO, n. 370, Madrid, miércoles 5 de abril de 1876, pág. 19.

EL MUNDO: “El Rey Abdica”, edición del 02 de junio de 2014, págs. 4 y 10.

EL PAÍS: “El mensaje de Don Juan Carlos”, “Declaración del Presidente del Gobierno”, edición del 3 de junio de 2014, págs. 10 y 15.

GAREA, Fernando y DE SANDOVAL, Pablo: “Bono pacta un drástico recorte de viajes”, *Diario El País*, edición de 31 de octubre de 2008, pág. 12.

LA CORRESPONDENCIA MILITAR, Año XXXIV, n. 9924, miércoles, 22 de junio de 1910, pág. 2.

LA DINASTÍA, DIARIO POLÍTICO, LITERARIO, MERCANTIL Y DE AVISOS, Año X, Barcelona, 27 de julio de 1892, pág. 1.

LA ÉPOCA, Año LX, n. 20814, Madrid, 5 de octubre de 1908, pág. 1.

L'OUEST-ÉCLAIR: “Echos Parlementaires. Un intergroupe franco-britannique”, n. 13162, del 19 de noviembre de 1932, pág. 3.

LA VANGUARDIA, 30 de abril de 1913, pág. 13 y 1 de junio de 1914, pág. 9.

LIGA MUNDIAL ANTICOMUNISTA: *Horizonte Asiático*, vol. 12, APACL, 1985, pág. 26.

MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD: “Declaración institucional del Congreso de los Diputados sobre el proceso de paz en Centroamérica”, en *Tiempo de Paz*, n. 9, 1987, pág. 88.

NIKOGOSYAN, Vrezh: “Foreigners in Parliaments”, en *New Times: A Russian Weekly*, n. 31, 1989, p. 27.

NOUVELLES DE FRANCE ET BULLETIN DES FRANÇAIS RÉSIDANT À L'ÉTRANGER: CHRONIQUE HEBDOMADAIRE DE LA PRESSE FRANÇAISE: "Entre alliés. Le Comité Interparlementaire franco-britannique. Première réunion du Comité", vol. 4, n. 9, Mars 1916, pág. 167-168.

ORGANIZACIÓN DEMÓCRATA CRISTIANA DE AMÉRICA: *ODCA Informa*, nos. 160-171, 1988.

PERSPECTIVA CDTI: "Madrid acogió la VI Conferencia Europea Interparlamentaria del Espacio", en *Revista de Innovación Tecnológica*, n. 24, 2005, pág. 14.

PERSPECTIVA CDTI: "EUREKA: La Conferencia Interparlamentaria solicitó incrementar la inversión europea en I+D", en *Revista de Innovación Tecnológica*, n. 25, 2005, pág. 11.

PONIATOWSKI, Axel: "La diplomatie parlementaire", *L'ENA Hors les Murs*, n. 408, 2011, pág. 25

RODRIGO Belén: "Diputados españoles costean de su bolsillo un viaje para estrechar lazos con Portugal", *Diario ABC*, edición del 19 de enero de 2013, pág. 18.

SAN ANTONIO EXPRESS: vol. 48, no. 129, Friday, May 9, San Antonio, Texas, 1913, pág.1.

THE ARBITRATOR: *A Journal, Established to Promote the Principles of Workmen's Peace Association*, n. 8, London, septembre, 1872.

THE ARGUS: "Parliamentary Trip: Invitation Accepted", Melbourne, Friday 7 April 1916, pág. 6.

THE GLASGOW HERALD: "Gaullist Supporters", 23 de agosto de 1947, pág. 4.

UNIÓN IBEROAMERICANA: "Las relaciones ibero-americanas en el Parlamento español", en *Revista de la Unión Iberoamericana*. Año XVIII, No. Extraordinario. Imprenta Hijos M.G. Hernández, Madrid, 1904. pp. 1-28.

VANCE, Charles: "Une institution nouvelle: le parlementarisme international", en *Le Monde diplomatique*, juillet, 1965, pág. 5.

ÍNDICE DE CUADROS

1. ENFOQUES DEL CONCEPTO DE DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN LA LITERATURA ACTUAL	30
2. LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA EUROPEA	55
3. ESPACIOS MULTILATERALES PERMANENTES DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA	90
4. ORIGEN, ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES PERMANENTES DEL PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL	105



APÉNDICE

CRONOLOGÍA DE LAS LEGISLATURAS

1977-1979	LEGISLATURA CONSTITUYENTE
1979-1982	I LEGISLATURA
1982-1986	II LEGISLATURA
1986-1989	III LEGISLATURA
1989-1993	IV LEGISLATURA
1993-1996	V LEGISLATURA
1996-2000	VI LEGISLATURA
2000-2004	VII LEGISLATURA
2004-2008	VIII LEGISLATURA
2008-2011	IX LEGISLATURA



AS ACTIVIDADES INTERNACIONAIS DAS CORTES XERAIS (1978-2011): UN EXEMPLO DE PARLAMENTARISMO INTERNACIONAL DOS ÓRGANOS LEXISLATIVOS

O control da política exterior do Goberno non foi o único labor de dimensión internacional das Cortes Xerais. Estas tamén realizaron desde o restablecemento da democracia, en 1978, certas actividades internacionais, cuxo núcleo principal de desenvolvemento e organización sitúase especialmente no subsistema político-directivo de ambas as Cámaras (Presidencia, Mesa e Xunta de Portavoces) e nas Comisións Parlamentarias. Trátase dun conxunto de tarefas que encerran desde a participación de deputados e senadores en asembleas parlamentarias internacionais, conferencias e reunións interparlamentarias ata accións de cooperación e asistencia técnica internacional onde tamén participan letrados e outros funcionarios das Cortes Xerais. Esta investigación céntrase no primeiro grupo destas actividades internacionais cuxas características principais son o diálogo interparlamentario dos membros do Congreso dos Deputados e do Senado en organizacións e foros internacionais, o contacto das Cámaras con órganos legislativos doutros países e o apoio institucional das Cortes Xerais a causas políticas externas e a actores sociais que están fóra do seu radio de representación.

